102154

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

COMMUNITY REINVESTMENT FUND

(Section 3.07, 2001 Annual Report of the Provincial Auditor)

3rd Session, 37th Parliament
51 Elizabeth II

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Community Reinvestment Fund (Section 3.07, 2001 Annual report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Fonds de réinvestissement communautaire (Section 3.07, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)
ISBN 0-7794-4351-9

1. Ontario. Community Reinvestment Fund—Auditing. 2. Intergovernmental fiscal relations—Ontario. I. Title. II. Title: Fonds de réinvestissement communautaire (Section 3.07, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)

HJ795.O6 O56 2003 336.013'713 C2003-964004-3E

103-04013/

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

John Gerretsen, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
March 2003

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

JOHN GERRETSEN
Chair

BRUCE CROZIER
Vice-Chair

STEVE GILCHRIST

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

CONTENTS

PREAMBLE 1
Ministry Response to Committee Report 1

1. OVERVIEW 1

2. AUDIT OBJECTIVES AND CONCLUSIONS 2
2.1. Audit Conclusions 2

3. REVENUE-NEUTRALITY 3
3.1. LSR Costs 3
3.1.1. Fully Transferred Programs 3
3.1.2. Cost-Shared and Provincially Administered Programs 4
Revenue-Neutrality 4
Issue of Equitable Treatment 5
3.2. Savings Targets 6
Savings Targets/Funding 7
Achieving the Savings Targets 8
Financial Impact 8
Savings Targets/Revenue-Neutrality 9
Long Term Financial Impact 10
3.3. Tax Room 10
Tax Increases and CRF Reconciliation 11
Reconciliation (2001) 11
LSR Fiscal Impact 12
Definition of Tax Room 13
Cost-Efficiencies and Tax Increases 13
3.4. CRF Review of Policy Options 14
CRF Review - Consultations (2001) 14
Municipal Requests and Ministry Initiatives 15
Best Practices 16
New Funding and Business Planning 16
3.5. CRF Bonus and Supplementary Assistance 17
Supplementary Funding for Municipalities 17
Level of Service and Compensation levels 18

4. PROGRAM ADMINISTRATION 18
4.1. Monitoring of Municipalities 18
Tax Increases 19
Impact of Reforms to Property Tax 19
Financial Monitoring 20
Municipal Reporting Responsibility 20
4.2. Ministry Overpayments 21
Uniform Cost-Sharing Practice 22
Net LSR Costs 22
CRF Payments 22

5. LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS 23

NOTES 24

PREAMBLE

The Provincial Auditor reported on the Ministry of Finance's Community Reinvestment Fund in Section 3.07 of the *2001 Annual Report*. The Standing Committee on Public Accounts held hearings on this audit report on March 6, 2002 with representation from the Ministry of Finance. This report constitutes the Committee's findings and recommendations.[1]

The Committee would like to thank officials from the Ministry of Finance (Ministry) for their co-operation during these hearings. In addition, appreciation is extended to the Office of the Provincial Auditor, the Clerk of the Committee, and the Ontario Legislative Library's Research and Information Services Branch for their assistance.

Ministry Response to Committee Report

The Standing Committee on Public Accounts endorsed the Provincial Auditor's report and recommended the implementation of the recommendations in the *2001 Annual Report* by the Ministry of Finance.

The Standing Committee on Public Accounts has prepared supplementary recommendations in this report, based on its findings during the hearings. *The Committee requests that the Ministry of Finance provide the Committee Clerk with a comprehensive written response within one hundred and twenty calendar days of the date of tabling with the Speaker of the Legislative Assembly of Ontario.*

1. OVERVIEW[2]

Under the *Services Improvement Act* certain provincial and local responsibilities were realigned (Local Services Realignment) to bring education costs under control, provide better service for taxpayers, and ease the pressure on residential property taxes.

Local Services Realignment (LSR), implemented in January 1998, involved the realignment of responsibilities and costs relating to 16 programs. Some programs previously administered by the province have been fully transferred and are now being funded and administered exclusively at the local level. Other programs have been transferred, but are being cost-shared between the province and the municipalities. For these programs, the province continues to be responsible for between 50% and 80% of program costs. Still other programs continue to be fully administered by the province. For these programs, the province bills the municipalities to recover the program costs it has incurred for the services delivered on their behalf.

To facilitate the introduction of the LSR, the province provided one-time transitional payments and ongoing annual funding through the Community

Reinvestment Fund (CRF) to ensure revenue-neutrality. The Ministry initiated a Policy Options Review (Policy Review) of the CRF program, and various options were being considered for providing financial support to municipalities in the future. Therefore, the year 2001 was being treated as a transitional year, pending potential program changes resulting from the Policy Review.

2. Audit Objectives and Conclusions[3]

The audit objectives were to assess the extent to which adequate procedures existed to measure and report on whether the CRF was meeting its objective of ensuring that the LSR initiative was revenue neutral, and secondly whether CRF system controls and related procedures were adequate to ensure that municipal payments were properly authorized and accurately processed.

2.1. Audit Conclusions[4]

The Provincial Auditor concluded that the Ministry did not have adequate procedures to measure and report on whether the CRF was meeting the revenue-neutrality objective. In addition, certain evidence indicated that the CRF did not ensure the ongoing revenue-neutrality of the LSR initiative, either as a whole or for individual municipalities, and that this problem had been growing over time. The divergence from revenue-neutrality indicated that some municipalities have clearly gained financially from the LSR trades, while other municipalities have lost. The Provincial Auditor also noted areas where the impact of the funding process on individual municipalities needs to be assessed.

Based on the following observations, the Provincial Auditor believes the CRF as structured at the time of the audit was working against its objective of ensuring the revenue-neutrality of the LSR initiative. Further, it has led to differing impacts on individual municipalities:

- For programs fully transferred to municipalities, LSR costs for CRF entitlement purposes were frozen at the amounts existing at the time of program transfer. As a result, the actual costs incurred by municipalities in subsequently delivering these programs were not being taken into account in determining each municipality's CRF entitlement.
- For cost-shared and provincially administered programs, LSR costs for CRF entitlement purposes were frozen at the year 2000 amounts, rather than being set at the expected actual levels for 2001. Unlike in past years, with the exception of the Land Ambulance program, there will be no year-end reconciliation and additional payments to reflect actual LSR costs exceeding those expected.
- The CRF allocation formula takes into account only those LSR costs that remained after the deduction of approximately $500 million annually to reflect a provincially imposed savings target. That target is a percentage of total municipal spending. The imposed savings target varies by size of municipality, and the Ministry has little empirical or analytical support for this approach. Furthermore, since $1.3 billion in LSR programs are still

administered by the province, the savings target presents municipalities with the challenge of finding savings in programs they do not control.

- Because of the intricacies of the CRF funding formula, the savings target has had no effect in some municipalities. Such municipalities experienced annual windfall gains from the LSR initiative without having to find any local savings, while other municipalities experienced a significant, negative fiscal impact.
- The Ministry did not update the residential-education tax-room component of the CRF payment formula to reflect recent changes in assessment data, including changes in the latest province-wide current value assessment (CVA). Property assessments increased by an average of 14% above those used for CRF purposes. Updating the tax room component to reflect these changes would have increased the CRF entitlement of some municipalities and decreased the entitlement of others.

Because of the interconnectedness of the components of the CRF funding mechanism, the Provincial Auditor made a single recommendation to deal with the above concerns. With respect to program administration, it was concluded that overall system controls and procedures were adequate to ensure that CRF payments were properly authorized and processed. However, the Provincial Auditor did note areas where procedures could be strengthened. Specifically, it was recommended that the Ministry:

- improve its monitoring and follow-up efforts with municipalities to ensure that CRF funds are used by municipalities as intended;
- implement procedures to recover or minimize CRF overpayments, which have amounted to $98 million over the three-year period from 1998 to 2000; and
- improve the timeliness of providing CRF information to municipalities to enable municipalities to better estimate their budgetary requirements and report on their fiscal results.

3. Revenue-Neutrality

The CRF objective is to ensure that the LSR initiative is and remains revenue neutral. The Ministry had not established formal performance indicators to measure the extent to which the application of this formula is actually achieving revenue-neutrality.

3.1. LSR Costs

3.1.1. Fully Transferred Programs

LSR programs, costing approximately $650 million annually, had been fully transferred to and were being administered by municipalities at the time of the audit. These costs were frozen at the point in time when the Program was transferred, which does not take into account actual costs incurred by municipalities in delivering these programs subsequent to the transfer.

There are no adjustment mechanisms to take into account changing local costs of fully transferred programs, and the Ministry has no assurance that the CRF funding provided is achieving revenue-neutrality on an ongoing basis. The Association of Municipalities of Ontario indicated that municipalities are not ideally equipped to deal with such volatility, as they lack the revenue sources available to the province, are restricted in their ability to borrow, and cannot incur deficits.

3.1.2. Cost-Shared and Provincially Administered Programs

As of January 1, 2001, nearly $400 million in program costs that had been fully transferred and put under the management of municipalities was still being shared between the province and the municipalities. The remaining LSR programs continued to be fully administered by the province, and municipalities are billed for these program costs which amount to approximately $1.3 billion annually.

Until 2001, both the cost-shared and provincially administered programs had been funded on the basis of actual costs incurred. Over the past three years, a total of $60 million in additional funding was provided to municipalities as a result of these year-end reconciliations. Because the CRF program was under review (Policy Review) at the time of the audit, 2001 is being treated as a transitional year. There will be no year-end adjustments to reflect the difference between forecasted and final actual costs, which the Auditor concluded compromises the revenue-neutrality for the year 2001.

The Auditor concluded that it is essential that a payment formula (intended to achieve revenue-neutrality) use actual costs incurred, for example, for social assistance programs and other program expenditures for which municipalities are expected to achieve performance standards.

Committee Hearings

Revenue-Neutrality

The Ministry reiterated that "the objective of the Community Reinvestment Fund is to provide revenue-neutrality for municipalities in aggregate and individually within the LSR trades."[5] The services exchanged under LSR include social assistance, social housing, childcare, public health, land ambulance and policing. These services were costed and became the basis for setting the initial revenue-neutrality equation.[6]

The Ministry explained that the LSR objective was the creation of opportunities to better array the provision of public services, given the province's assumption of education funding responsibilities. The Ministry explained that the funding of municipalities through CRF is generally unaffected by decisions made on education financing.[7] For the 2001-02 school year, the estimate is $5.7 billion for education from property taxes.

The Ministry indicated that it will adjust in the fall 2002 for public health, and other active programs, on the basis of the public health budget shared with the Ministry of Finance by the Ministry of Health and Long-Term Care.[8] The Ministry explained the nature of the program adjustment process:

> Some programs . . . are inactive because they have been completely devolved to the municipalities. But public health, for example, has been active up until this point. It was frozen in 2001 while we [Ministry of Finance] did our consultation and it will be updated. Just so I'm clear, it has been updated in regard to 1998-99 and 2000 now.[9]

In addition, the Ministry confirmed that this cost adjustment process applies to the six program areas noted in this section (e.g., social assistance), taking into account inflation.[10] The Ministry will update the costs for active programs annually.

Issue of Equitable Treatment

The Committee noted that the Ministry of Finance's *Estimates Briefing Book 2001-2002* indicated that "The Community Reinvestment Strategy [which includes the CRF and other municipal grants] provides support to municipalities in implementing the realigned provincial-municipal services and ensures that the benefits are distributed equitably across the province."[11] At issue during the hearings was whether the CRF would provide equitable treatment to all municipalities.[12] The Ministry explained that the CRF model is not based on the equity principle:

> So the "equalization" and "equity" words for which you're [Committee] looking for a place would pertain more to a redesigned grant that focused on equity, which the current program doesn't do. The sense of "equity" in the current program is that it balances or provides revenue-neutrality for municipalities as part of the LSR trades.[13]

The Ministry explained that some municipalities are financially better off, although no municipality is made worse off as a result of the CRF initiative:

> What we [Ministry] made clear to the Auditor . . . that the principal objective of the Community Reinvestment Fund is revenue-neutrality. It's equitable in that it's applied consistently to all municipalities. You asked if some might be better off and some might be worse off. The point of revenue-neutrality is that no one is worse. CRF ensures that the LSR is at least revenue-neutral for everyone. Some, however, as we've said, are better off.[14]

The Ministry's interpretation was "that by assuring revenue-neutrality, the benefits in terms of the capacity to make savings are available to all municipalities."[15] Additional funds have been made available to address specific problems.

It was noted in the *2001 Annual Report* that ensuring that all municipalities are treated equitably was not a CRF or funding formula objective of the Ministry.[16] The Provincial Auditor provided the following supplementary comments on "equity" and "savings targets" under the CRF during the hearings:

> It struck us [Auditor's Office] that the word "equity" was used in theirs [Ministry of Finance's *Estimates Briefing Book 2001-02*], while the Finance objective was strictly on the revenue-neutrality. One of the areas that was of concern to us was that in the calculation . . . the savings target was assumed as achieved in the calculations, and that raised in our mind the question of equity. That was the origin of our concern about equity. Our concern, when we looked at the savings target, was that the savings targets were really not set based on analytical and empirical information that was available at the Ministry.[17]

The Provincial Auditor concluded that the Ministry lacked adequate procedures to measure and report on whether revenue-neutrality was being achieved and it was concluded that the CRF did not ensure revenue-neutrality under the LSR initiative.[18] The Ministry explained that the main point of revenue-neutrality is that no municipality is worse off; nevertheless, some are better off under this initiative.[19]

3.2. Savings Targets

As part of the formula to achieve revenue-neutrality, the province imposed an annual savings target of approximately $500 million on municipalities' total expenditures. The savings requirement is deducted from LSR costs for the purpose of determining the CRF entitlement for each municipality. The Auditor expressed concern with the determination of the savings target and the LSR cost components of the CRF formula:

- the required savings percentages may have varied according to municipal size, and the rationale for this procedure is not based on a thorough analysis;
- municipalities cannot realize any savings on programs that they themselves do not administer; and
- the impact of the savings targets on revenue-neutrality.

The funding formula requires that certain municipalities either find savings locally or fund a portion of LSR program costs from local revenues, while others have 100% of LSR costs funded and have additional funds available to subsidize other municipal expenditure areas.

The Auditor concluded that imposing a savings target on all municipal spending essentially conflicts with the LSR revenue-neutrality objective:

- incorporating the savings target based on population size into a funding formula designed to achieve revenue-neutrality has led to conflicting conclusions about the success of the revenue-neutrality aspect of the LSR initiative; and
- the mechanics of the current CRF formula create an unequal imposition of the savings targets across the province.

The Auditor concluded that the Ministry needs to implement performance indicators that objectively measure the extent to which the various components of the formula facilitate the revenue-neutrality intent of LSR.

Committee Hearings

Savings Targets/Funding

Municipal savings are an integral part of local services restructuring process. The rationale for savings targets was that all levels of government pursue efficiencies, and therefore, enhanced value for money.[20]

The province factored a population quotient for categories of municipalities, which was used in establishing the levels for saving targets. In the 1990s all governments, including local governments, established such financial targets, and efficiencies in service delivery.[21] Savings targets were set for municipalities under the CRF, in the following groupings:

- a target of 1.7% for small municipalities of less than 100,000 (approximately 95% of municipalities);
- a target of 3.2% between 100,000 and 500,000 of population; and
- 4.2% for a population over half a million (larger municipalities with a greater diversity of services and opportunity are to achieve efficiencies through economies of scale).

To qualify for the CRF, it is not necessary to meet the established saving targets:

> The Community Reinvestment Fund is provided to balance the costs and benefits related to local service restructuring and to ensure that the exchange of services is at least revenue-neutral. The balance is achieved for many municipalities when they meet a certain level of savings. For

> many of them, it does not require meeting that level of savings to qualify . . . [22]

The Ministry explained that a formula to establish these percentages for savings had not been developed. The Ministry used a sensitivity-test on the numbers to determine the ranges and the percentages were selected based on the impact across municipalities of the particular targets.[23] The Ministry indicated that it is now attempting to determine the impact on municipalities of the savings targets and the compensation required to achieve revenue-neutrality.[24]

Achieving the Savings Targets

The Committee enquired whether some municipalities were unable to reach their targets.[25] The Ministry explained that latitude is provided to municipalities in budgeting. During the hearings, the Ministry pointed out the relevance of operational efficiencies and that the cost of some programs had declined since devolution:

> . . . at both the provincial level and the federal level, and certainly in other jurisdictions, what was facing all levels of government was a need to look at their own services and the opportunities that were presented -- for example, by technology -- to deliver comparable services or better services for perhaps less money. Some of those efficiencies had been realized at the time of the trade; some of them were yet to be realized. We have seen that the cost of some of the programs that were devolved have declined since the devolution. So that has been a benefit to the municipalities that perhaps doesn't show up in very concrete terms in the arithmetic.[26]

The Ministry noted that under LSR, certain municipalities have benefited financially. In 1998 for example, 43 municipalities' net LSR costs were exceeded by the residential-education tax room through a windfall gain of $54.5 million. In 1999, 72 municipalities had gains of $134.3 million, and in 2000, 65 municipalities benefited by $125 million.[27]

Financial Impact

The Committee enquired about the overall financial burden to the province and ratepayers, through increased taxes under the CRF initiative.[28] Last year 245 municipalities were in a position of having to raise taxes.[29]

The Ministry concluded that the province has assumed more responsibilities under this arrangement than the local sector resulting in a net cost, although the Ministry did not have a breakdown of the various components for this cumulative figure.[30] The full Program roll-up would include transition funds and the enhancements

beyond the CRF, which resulted in a net cost of approximately $460 million.[31] The Ministry explained that the total costs that the province assumed were approximately $3 billion:

> . . . the province's position is that in the trades the province took on more than the municipal sector was asked to assume. Our best numbers at this point aren't final, because we'll be reconciling them. But in terms of the net LSR costs to municipalities, they remain very stable at about the $2.5 billion that was originally intended as part of the trade. In terms of what the government took on, the government assumed an additional $2.5 billion of education funding responsibility that had previously been carried by the residential education tax base. In addition, the government committed to provide the Community Reinvestment Fund on an ongoing basis. As of the 2001-02 budget year, that figure was $561 million. On a net basis, the net LSR costs to the province were closer to $3 billion. So the province's net costs . . . the total costs that the province assumed were about $3 billion, so the net cost was about $460 million.[32]

Committee Recommendations

Savings Targets/Revenue-Neutrality

Required savings are deducted from LSR costs for the purpose of establishing the CRF entitlement for each municipality. The Committee concurs with the Auditor that a savings target on municipal spending is contrary to the principle of revenue-neutrality. During the hearings this matter was addressed at length, and it was inconclusive whether this objective would be realized, that is the degree of fairness in application, and the demonstrated municipal impact across the province. For example, the Ministry explained that a formula to establish ranges for savings had not been developed. As noted, the Ministry is now assessing the impact on municipalities of these targets and the level of compensation required, given the objective of revenue-neutrality.

The Committee concurs with the Provincial Auditor that performance indicators are required to assess revenue-neutrality over the long term. The Ministry indicated in the Auditor's report that it intends to continue with the CRF model, therefore an ongoing review is required to assess revenue-neutrality and divergent impacts of the CRF formula. The Provincial Auditor provided several indicators in the audit report for conducting such an assessment:

- the extent to which the CRF reflects actual Local Services Realignment costs incurred;

- the reconciliation of forecasted costs to actual costs at each year-end and subsequent payment adjustments;
- the distribution of any required savings efficiencies across the province based on analysis and empirical information; and
- the implications of up-to-date current value assessment data in its determination of municipal tax room.

The Committee concluded that a definition of the level of savings targets and the LSR cost components under the CRF formula require clarification. The introduction of performance indicators would provide an assessment mechanism to determine whether revenue-neutrality is being achieved.

The Committee therefore recommends that:

1. **The Ministry of Finance should implement performance indicators to measure the achievement of revenue-neutrality for each municipality under the CRF initiative.**

Long Term Financial Impact

The Committee enquired about the province's LSR objectives in relation to municipal taxation, increasing revenues, savings and new efficiencies. The Ministry suggested that it is possible to measure the impact of the Project based on the various components, but that in the final analysis the Ministry is confident in stating that there will be a net cost to the province.[33] However, the Ministry did not have a breakdown of the various components for this cumulative figure. The Committee concluded that an analysis is required to establish the total Program costs under CRF, and municipal costs and savings.

The Committee therefore recommends that:

2. **The Ministry of Finance should evaluate the financial impact of the LSR initiative on provincial and municipal finances from the start up to the end of fiscal year 2001-02.**

3.3. Tax Room

Effective with the 1998 implementation of LSR, the province began to directly fund education costs previously paid for by 50% of residential education taxes. This created local "tax room." In essence, assuming there was no change in local taxes levied, municipalities had additional revenues of approximately $2.5 billion to fund the costs of the transferred LSR programs. Under the CRF formula, the basis for allocating the tax room to each municipality is the current value assessment (CVA) on which the municipalities base their property taxes.

For the 2001-02 school year, the estimate is $5.7 billion in actual revenues for education from property taxes, which is adjusted annually. This figure is not related to tax room or tax capacity given to municipalities in 1997.

There is an approximate 43% - 57% split on education taxes between residential and commercial/industrial. Therefore, the residential component is in the order of $2.45 billion (43% of $5.7 billion), which approximates the other half of the residential-education tax room that municipalities are required to remit.[34]

In 2001, the 1999 province-wide assessment results were available. Overall, CVAs across the province had increased by a total of 14% over 1996. However, for 2001, the Ministry again used the 1999 tax-room allocations without adjustment, reflecting neither the normal in-year changes nor the 1999 CVA. If the updated 1999 property values had been used, individual municipal CRF entitlements may have been significantly different.

Committee Hearings

Tax Increases and CRF Reconciliation

The Ministry's objectives are more cost-effective delivery of public services at the municipal level, and the opportunity for municipalities that adopted cost-saving measures to lower their taxes. In 2000 the Ministry of Finance and Ministry of Municipal Affairs and Housing requested an explanation for municipal tax increases and supporting documentation for 1999-2000 in each jurisdiction. The Ministry was looking for trends; however, it had not identified anything systemic in the tax increases at the time of the hearings.[35]

The Ministry's objective was to ensure accountability and provide disclosure on the tax room created by the province for local government.[36] Documentation has been provided covering aspects such as cost-efficiencies pursued before tax increases and the value of public services supported by the increase. According to the Ministry few municipalities have implemented tax increases.[37] As noted earlier, 245 municipalities had increased their tax rates between 1999-2000, on average by six percent.

Reconciliation (2001)

During the CRF Policy Options Review on future funding, costs were held at 2000 year-end levels. Therefore, for the purpose of determining the current CRF, calculations were based on realigned costs in 2000.[38] The Ministry has committed to continue to update these costs, and to conduct the 2001 reconciliation in the fall of 2002, following the proposed discussions with municipalities.[39] When it was decided that the CRF model would be retained, the reconciliation for 2001 was announced.

Active programs over the history of the CRF program are to be updated. The reconciliations for 1998, 1999 and 2000 have been completed. The reconciliation for the year 2001 (fall 2002) on the basis of current costs, was to address net change in costs as a package or group, fully updating active costs.[40] Some of the programs that have fully devolved the financial responsibility to the municipalities are not re-costed annually; nevertheless, many municipal costs continue to increase, for example salary adjustments. These increasing costs have had an impact on municipal government since the 2000 base year.[41]

Social housing, for example, is in the process of being devolved to municipalities, and as it devolves, the costs will be maintained at the point of devolution in the CRF formula.[42] Other costs are maintained at the point at which they were devolved (at or below 2000 levels) and therefore are not adjusted, such as property assessment, airports, septic inspections, the municipal support grant and gross receipts tax. The year-end reconciliation for 2001 will include such services as land ambulances, once the new template for cost sharing is finalized by the province and the municipalities.

Cost of Realigned Services

The Ministry is now in the process of considering other mechanisms to reflect the current cost of realigned service costs.[43] The Ministry outlined the items for inclusion in the reconciliation:[44]

- cost-shared services and assessment-based services (land ambulance, social housing, social assistance, policing, child care and public health);
- update Provincial *Offences Act* revenues in the CRF to reflect the exit audits prepared by the Ministry of the Attorney General; and
- update the managed forest tax rebate and conservation land tax rebate programs.

Special Considerations on Costs

The Ministry explained that the residential education tax room provided for the aggregate of the costs, which included transit costs; therefore, transit funding including GO was provided independently of the CRF. The maintenance costs for municipal roads were not included. CRF will continue to track transit, but local roads are excluded from this set of programs.[45]

The Committee enquired about increased costs, for example, improved services resulting from an expanded police force after the transfer of services. The Ministry explained that it depends on the policing in use. For example, if the municipality has OPP services, the costs used are actual costs, and if the municipality has a local force, then the costs are maintained at the point of devolution.[46]

The Committee enquired about adjustments to ongoing maintenance costs for highways transferred to municipalities, and whether the one-time funding to offset the capital cost was sufficient. Highway transfers were not part of the exchange of services under LSR and are not included under CRF.

LSR Fiscal Impact

The Ministry provided the following supplementary information on the fiscal impact of LSR on the province and municipalities, after the hearings.[47]

According to the Ministry, in making the LSR trades, the Province assumed more than it transferred to municipalities. Municipalities took on $2.5 billion in increased program costs net of modest, one-time permanent savings targets, and in exchange the province gave $4.2 billion to municipalities:

- $2.5 billion in residential education tax room;
- $0.5 billion in CRF; and
- $1.2 billion in transitional assistance.

Recommendations

Definition of Tax Room

The Committee concurs with the Provincial Auditor that not reflecting changes in the property value assessments compromises the accuracy of available tax room or tax capacity for each jurisdiction, and the objective of revenue-neutrality. The Municipal Performance Measurement Program requires that municipalities report annually on the efficiency and effectiveness in LSR program areas that include such services as transportation, police, and social services.

The Committee concluded that the province requires a determination of municipal tax capacity and service delivery needs each year for the purposes of establishing CRF requirements.

The Committee therefore recommends that:

3. **The Ministry of Finance should assess changes in service delivery requirements and taxing capacity annually for each municipality for the purpose of establishing funding assistance under the CRF.**

Cost-Efficiencies and Tax Increases

At the time of the audit in 2001, the Ministry was in the process of conducting a Program review. The Ministry indicated at the time its support for the need to assess any adjustments in the actual provision of local services, and the financial capacity of each municipality to provide these services. The Ministry's objective is to ensure accountability and provide disclosure on the tax room created by the province for local government.[48] These objectives are dependent on the cost-effective delivery of municipal public services, and the lowering of municipal taxes.

The Ministry of Finance and Ministry of Municipal Affairs and Housing require justification for municipal tax increases, most recently for 1999-2000. Based on available information, the Ministry was not able to identify trends or systemic patterns in tax increases.[49] However, documentation has been provided covering cost-efficiencies pursued and the value of public services.

The Committee therefore recommends that:

4. **The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the impact of cost-efficiency measures taken to deliver municipal services, and changes in municipal taxes for each municipality. Jurisdictions in which cost-efficiencies were not achieved, and taxes were increased should be reviewed by the Ministry.**

3.4. CRF Review of Policy Options

The Ministry conducted a review of CRF policy options (Policy Review) for structuring future municipal financial assistance. The Policy Review provided an opportunity for the Ministry of Finance to continue to work with the Ministry of Municipal Affairs and Housing (MMAH) in developing future municipal support initiatives.

MMAH launched a Municipal Performance Measurement Program which requires municipalities to report annually on the efficiency and effectiveness of local service delivery in nine core areas. These areas include its LSR program responsibilities for services including transportation, police, and social services.

The Provincial Auditor recommended that to ensure that future municipal financial support continues to meet the government's overall municipal support objectives, the Ministry should work with the MMAH, and incorporate in its approach an assessment of changes in local service delivery needs and current municipal taxing capacity. If, as a result of the Review, the Ministry decides to continue with the CRF approach to municipal funding, it should develop performance indicators to measure its achievement of revenue-neutrality on an ongoing basis (refer to S. 3.2.).

Committee Hearings

CRF Review - Consultations (2001)

The Ministry's objective in the 2001 consultations was to define Program areas in need of updating.[50] There were 440 surveys distributed and 125 municipal submissions received by the Ministry, and regional workshops and round-table discussions were conducted with associations.[51] The Ministry concluded that the current model should be maintained providing stability, but with certain administrative improvements:

> Eighty-two per cent of the municipal respondents advised us [Ministry of Finance] that they would not be favourable to significant change in the current system. They certainly wanted administrative improvements to the CRF, but their concern certainly at the moment was for stability in the financing that the CRF represents. So their preference was to leave the

program in its current form in order to achieve that stability.[52]

There were nine larger municipalities with a population in the 100,000 range included in the 82% who supported the CRF consultations. Approximately 26.6% of the population (including Toronto) is served by the 18% of municipal respondents who favoured an alternative grant structure.[53]

Municipal Requests and Ministry Initiatives

The Policy Review provided feedback on the administration, the timeliness, and the significance of funding predictability for municipal budgeting purposes.[54] In response, the Ministry has undertaken to address the following:

- hands-on training for municipal staff;
- certain supplementary programs to be maintained as part of the Program (e.g., supplementary assistance on need and taxing capacity);
- review of costing/reconciliation of costs and payment adjustments, and implications of changes in assessment;
- improved data transparency and consistency (e.g., updated costs to be included for cost-shared and assessment-based costs using provincially verified numbers); and
- reduced CRF compliance costs (Program and property taxes).

In addition, the province and municipalities have agreed (new Memorandum of Understanding with the Association of Municipalities of Ontario) on a formal mechanism for ongoing discussions on matters affecting the financial health of municipalities within the current fiscal year.[55]

Provincial CRF Initiatives

The Ministry responded to municipal concerns through various undertakings, to include:

- Bonus and Supplementary Assistance - annual review of the bonus and supplementary assistance in the review of the structure and the amount of the Program for the next year;
- Municipal Financial Review - the Ministry of Finance with the Ministry of Municipal Affairs and Housing will be reviewing financial information provided by the municipalities;
- Tax Increases/2000 - all municipalities with tax increases in 2000 were required to provide an explanation with supporting documentation;
- Windfall Gains - the tax practices of municipalities (including those that do not receive CRF because their residential education tax room is high enough) are monitored through this Program;

- Reserve Funds - beginning in 2002, the Ministry streamlined reporting requirements. Starting in 2002, the Review of municipal finances will require that municipalities provide a Council resolution stating that community reinvestment fund monies will be used for the benefit of local taxpayers, with relevant documentation provided to the Ministry of Finance and the Ministry of Municipal Affairs and Housing;
- Recovery of Overpayments - municipalities were informed of a reconciliation for 2001 and that the Ministry of Finance intended to recover any overpayments;
- Timeliness - municipalities were informed of their 2002 allocation in the fall of 2001, and the Ministry will continue the practice informing municipalities of their allocation before the start of the calendar year; and
- New Reporting Requirements – requirements to include assuring accountability and avoiding duplication, the reduction of red tape, and a streamlined reporting process.

Best Practices

The Ministry of Municipal Affairs and Housing, in association with AMO, will be promoting the adoption of "best practices" by municipalities.[56] The Ministry of Finance explained that "best practices" have resulted in significant savings. These practices include:[57]

- Joint Purchase and Service Agreement – this approach permitted a joint sharing of hardware and software consulting services resulting in savings (regional government's software shared with a city); and
- Managed Competition Program – the public sector will have a continuing check on the cost-efficiency of private providers, with cost-effective standards applying to services. Under this Program, the municipal staff engage in bidding against other service providers for servicing contracts.

New Funding and Business Planning

In summary, the Ministry emphasized that a main concern at the municipal level was maintaining stability. This would include not altering fully devolved programs or point-in-time transfers (e.g., residential education tax room), and retaining the CRF bonus and supplementary assistance.[58]The provincial announcement on transit funding, for example, provided a $14.5-million transit bonus, benefiting all municipalities.[59]

The Committee enquired about the long term plans for the CRF. The Ministry explained that provincial programs are reviewed annually, as part of the Business Planning process, and in the event that municipalities want to consider another model, it would be considered. The Ministry noted that various alternatives to CRF were considered as part of the Review to achieve balance (e.g., a resource equalization grant).[60]

3.5. CRF Bonus and Supplementary Assistance

The total CRF funding package in the 2000/01 fiscal year was $561 million, which was comprised of CRF payments, a CRF Bonus, and Supplementary Assistance. The intent of the CRF Bonus was to ensure that all municipal taxpayers benefited from the province's decision to fund 50% of LSR costs for the Land Ambulance and Public Health programs.

After devolution, municipalities were responsible for 100% of these program costs. However, when the province made the decision to share equally in the funding of these programs, this had the effect of reducing eligible LSR costs, and therefore municipal CRF entitlements. The bonus was introduced to reinstate 15% of this lost funding. Supplementary Assistance was introduced in 2000 to provide additional support to municipalities with lower taxing capacities.

The Auditor concluded that the documentation provided by the Ministry did not clearly support the need for either the Bonus or Supplementary Assistance. It was recommended that the Ministry should conduct regular reviews of the bonus and supplementary-assistance components of the CRF to ensure that they are achieving the government's objectives.

Committee Hearings

Supplementary Funding for Municipalities

The Ministry reported that LSR costs at the municipal level have decreased and the province has provided additional funds in the form of restructuring initiatives and supplementary funds.[61] This assistance includes approximately $62 million over the funding set out to address other government priorities related to, but not strictly part of the CRF.[62] Funding sources include:[63]

- $21 million CRF Bonus - provincial/municipal cost share for public health and land ambulance costs on a 50-50 basis;
- Supplementary Assistance - provided to municipalities with a relatively low assessment base (large proportion of farm or forest properties, or low presence of commercial and industrial properties which tend to be taxed more heavily);
- Transitional Funding - for local services restructuring;
- Special Circumstances Fund – provided in 1998 and 1999 to assist municipalities in achieving efficiencies in LSR delivery during the transition period;
- Municipal Restructuring Fund - to help municipalities that have restructured under the provisions of the *Savings and Restructuring Act*, covering up to 75% of municipal expenses related to restructuring;
- Provincial Highways Transfer - $385 million in funding for the transfer of a number of provincial highways;
- Maintenance Allowance and Assistance - $50 million for a three-year maintenance allowance and assistance for bridge construction;

- Restructuring Fund - municipal capital and operating restructuring fund (transportation, non-profit housing, and water and sewer initiatives); and
- Municipal Capital Restructuring and Operational Restructuring Fund - $183M for transportation capital.

Level of Service and Compensation levels

The Ministry will take into account the approved budgets in the case of a change in the level of service by a municipality, either an increase or decrease in the service levels transferred to a municipality, (e.g., Ministry of Health budget for public health and land ambulance). In the case of policing, funding is based on actual costs. In the case of social housing, up until the point of devolution, the Ministry relied on the Ministry of Municipal Affairs and Housing's figures.[64]

Committee Recommendation

The Committee is in agreement with the Auditor that regular Ministry reviews are required of the bonus and supplementary-assistance components to the CRF to ensure that government objectives are being met. Established schedules with timelines would help to ensure that regular reviews are conducted.

The Committee therefore recommends that:

5. **The Ministry of Finance should prepare schedules and timelines for regular reviews of the bonus and the supplementary-assistance components of CRF. Such reviews should determine whether bonus and supplementary-assistance continue to be necessary to ensure revenue-neutrality, and furthermore, whether ministries whose tax rooms exceed their LSR costs should receive these components.**

4. Program Administration

4.1. Monitoring of Municipalities

CRF funding was provided unconditionally to municipalities until March 2000 when a number of new CRF-related reporting requirements by municipalities were introduced. These include:

- municipal data on local tax rates;
- reports on how each municipality had used and planned to use its CRF funding; and
- records of CRF funds used to decrease local taxes (otherwise payable for the current tax year).

The Auditor concluded that monitoring in these areas needed to be improved. While the Ministry did obtain assurances from municipal Councils that CRF

funding had not been inappropriately allocated to reserve funds, the Auditor identified other concerns with respect to the following:

- use of CRF funding in the current year;
- increased tax rates between 1999 and 2000; and
- assessment of municipalities with windfall gains.

According to the Association of Municipalities of Ontario, municipalities find some of the new conditions imposed on them to be problematic. Specifically, the requirement that CRF funds not be allocated to municipal reserve accounts has in their view had a negative impact on local autonomy and fiscal planning and management.

The Auditor recommended that if the Community Reinvestment Fund continues in its current form, the Ministry should determine whether municipalities are adhering to program requirements. To ensure that municipal fiscal planning is not negatively impacted, the Ministry should also work with municipalities and the Ministry of Municipal Affairs and Housing to determine if and when it would be appropriate to allow the allocation of CRF funds to municipal reserve accounts.

The Ministry acknowledged in its response to the audit report the significance of monitoring and assessing whether CRF grants are being used in accordance with provincial objectives. In addition, the Ministry pointed out the need to respect municipal autonomy and not to restrict municipal budgetary decisions.

Committee Hearings

Tax Increases

The Auditor reported that 245 municipalities had increased tax rates between 1999 and 2000 in the range of 0.1% to 49.4%, with an average increase of approximately 6%. Only 43 municipalities provided details on their tax rate increases.

In June 2000 municipalities were asked for an explanation and supporting documentation for recent tax increases.[65] The province's rationale for asking for this information was in part to determine if there were systemic factors driving tax burdens in certain areas.[66]

Impact of Reforms to Property Tax

The provincial reforms to property tax resulted in changes in the tax burden on the individual property classes at that time. In the case of municipalities in which the tax burden on commercial classes was excessive, it was decided the municipality would be limited to move to a more equitable tax burden among the property classes. In certain cases the municipalities had to approach residential or multi-residential taxes for additional revenues.[67]

The Committee questioned the impact on municipalities of the province's decision to freeze taxes on industrial-commercial assessment, which resulted in pressure to increase municipal taxes on other properties. According to the Ministry, in municipalities in which commercial-industrial rates are extraordinarily high, they are prevented from raising taxes further, and revenue is raised in the residential sector.[68]

The Ministry indicated that some municipalities are moving to greater equity among the property classes through various tax-setting mechanisms.[69] Essentially there are two initiatives underway: the ability to still increase industrial and commercial rates, provided that they move toward the "range of fairness", and in certain municipalities with an extraordinarily high tax ratios for these sectors (above the provincial average), they can not be raised until they are adjusted to the provincial average.[70]

Financial Monitoring

The Auditor addressed specific financial administration matters on the operation of the CRF related to municipal compliance with program requirements. Specifically, the Auditor recommended the following steps to ensure adherence to CRF principles affecting the proper use of CRF funds:

- explanations for any tax increases;
- review of municipal cash and working capital balances to ensure CRF funds are being used as intended by the government;
- follow up with all municipalities that reported tax increases between 1999 and 2000 to determine the rationale for increases;
- the proper management of windfall gains (e.g., assess whether municipalities with windfall gains have passed benefits to taxpayers); and
- determine if and when it would be appropriate to allow the allocation of CRF funds to municipal reserve accounts.

The Ministry has addressed the need for timeliness in processing municipal information for CRF entitlements. As noted earlier in this Report, this is essential to the budgeting process. Municipalities were informed in the fall of 2001 on the 2002 CRF allocations.[71] If LSR costs go down as a result of the reconciliation, the province would recover money in the first quarter (2003).[72]

Municipal Reporting Responsibility

The province established a threshold for receiving the CRF, which is based on the original savings targets. The numbers are a floor and there is the expectation that municipalities would exceed these minimum levels, providing additional money for new priorities, for example through tax cuts.[73] Conditions are set out for annual CRF assistance, with the following municipal responsibilities:[74]

- submit to the Ministry of Municipal Affairs and Housing a Council resolution declaring the municipality's intent to use the CRF allocations for the benefit of

taxpayers and acceptance of the CRF allocations in accordance with the terms and conditions set out; and

- provide the 2001 financial information returns in accordance with the deadline set by the Ministry of Municipal Affairs and Housing and provide the tax rate bylaws by an established date.

The Ministry explained that certain changes require a Council resolution that the funds are used for the benefit of local taxpayers. They are required to file information with the Ministry providing a detailed explanation and review of municipal expenditures.[75] The Ministries of Finance and Municipal Affairs and Housing review these expenditures.[76]

Committee Recommendation

Although the focus during the hearings was primarily on tax increases, the related matters addressed by the Provincial Auditor warrant further attention. The Committee concluded that clarification is required on the use of CRF funds, the justification for tax increases/decreases, the management of windfall gains, and the placement of CRF funds in municipal reserve accounts.

The Committee therefore recommends that:

6. **The Ministry of Finance should prepare administrative procedures to govern and monitor the use of CRF funds. In addition, protocols are required for municipal tax increases and decreases, the management of windfall gains, and the placement of CRF funds in municipal reserve accounts.**

4.2. Ministry Overpayments

Year-end reconciliations have been performed to compare forecasted LSR costs with actual costs. In cases where year-end reconciliations identify actual costs as being below those forecasted, municipalities have been allowed to retain the excess funds provided, which have totalled $98 million over the last three years. The Auditor concluded that to give due regard to economy, recovery of overpayments needs to be addressed. If they are not recovered, the Ministry should develop a strategy to minimize their occurrence (e.g., adjusting downwards LSR program cost forecasts, or holding back a portion until actual costs are known).

The Auditor recommended that to ensure that Community Reinvestment Fund payments are appropriately made with due regard for economy, the Ministry Review should address the recovery of CRF overpayments or develop an approach to minimize their occurrence.

According to the Auditor's office, in 1998 a total of 311 municipalities received overpayments of $46.8 million and in 1999, 411 municipalities received $46.6 M. By 2000, the overpayments had dropped to $6.1 M

In 1998 and 1999, the Ministry of Finance used forecasts of LSR costs, prepared by the ministries still administering LSR programs, to determine the preflow of CRF payments. In 2000 and 2001, the Ministry began using the prior year's actuals to estimate the CRF payments, which account for the significant decrease in the 2000 overpayments.

Committee Hearings

Uniform Cost-Sharing Practice

The Committee noted that 72 municipalities had residential-education tax room that exceeded their gross LSR costs and that they benefited from the tax room.[77] This is attributed to the fact that it is not possible for the Ministry to vary the degree of cost sharing with the amount of residential tax room, as it does not have the necessary information in advance. Nevertheless, it is a Program objective to develop "a uniform cost-sharing practice" for the various services.[78]

The Committee enquired about Ministry follow-up with municipalities over the tax room provision.[79] At issue is whether the province would reconcile with the winners and the losers through an adjustment mechanism on transfers.[80] The Auditor explained that in the case of the winners, these funds would be passed on to the benefit of the ratepayer, and therefore, it would not be allocated for a future use, possibly in reserve.[81]

Net LSR Costs

The Ministry indicated that there are 468 municipalities that have net LSR costs that are higher than their residential-education tax room, and these municipalities receive the CRF to make up the shortfall.[82] There are municipalities that achieve the savings target and are still entitled to CRF funding, while others do not need the Program funding to make them revenue-neutral.[83]

As discussed in this report, at issue to the Committee is whether some municipalities are actually worse off under CRF.[84] The Auditor's staff responded that it depends on how the savings targets are interpreted:

> If you assume the savings targets are part of the equation, then all municipalities have been brought up to revenue-neutrality. If you don't buy that argument, then every municipality that has had a savings target imposed is a loser to some extent. It depends on how you want to interpret that information . . .[85]

Committee Recommendation

CRF Payments

The Ministry responded in 2001 that it would assess changes to its administrative procedures to minimize unplanned overpayments. In addition, the Ministry

indicated that it would be necessary to take into account municipal taxing capacity and the financial impact when implementing any procedural changes for 2002.

The Committee therefore recommends that:

7. **The Ministry of Finance should establish procedural changes to prevent unplanned provincial overpayments to municipalities.**

5. List of Committee Recommendations

1. **The Ministry of Finance should implement performance indicators to measure the achievement of revenue-neutrality for each municipality under the CRF initiative.**
2. **The Ministry of Finance should evaluate the financial impact of the LSR initiative on provincial and municipal finances from the start up to the end of fiscal year 2001-02.**
3. **The Ministry of Finance should assess changes in service delivery requirements and taxing capacity annually for each municipality for the purpose of establishing funding assistance under the CRF.**
4. **The Ministry of Finance should report to the Standing Committee on Public Accounts on the impact of cost-efficiency measures taken to deliver municipal services, and changes in municipal taxes for each municipality. Jurisdictions in which cost-efficiencies were not achieved, and taxes were increased should be reviewed by the Ministry.**
5. **The Ministry of Finance should prepare schedules and timelines for regular reviews of the bonus and the supplementary-assistance components of CRF. Such reviews should determine whether bonus and supplementary-assistance continue to be necessary to ensure revenue-neutrality, and furthermore, whether ministries whose tax rooms exceed their LSR costs should receive these components.**
6. **The Ministry of Finance should prepare administrative procedures to govern and monitor the use of CRF funds. In addition, protocols are required for municipal tax increases and decreases, the management of windfall gains, and the placement of CRF funds in municipal reserve accounts.**
7. **The Ministry of Finance should establish procedural changes to prevent unplanned provincial overpayments to municipalities.**

NOTES

[1] The introductory text in each Section of this Committee report is based directly on the material from the Provincial Auditor's *2001 Annual Report*.
[2] Ontario, Office of the Provincial Auditor, *2001 Annual Report* (Toronto, Ont.: The Office, November 2001), pp. 152, 153 and 154.
[3] Ibid., p. 155.
[4] Ibid., pp. 155 and 156.
[5] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Second Intersession, 37th Parliament (6 March 2002), P. 362.
[6] Ibid., P. 355.
[7] Ibid., P. 381.
[8] Ibid., P. 373.
[9] Ibid., P. 373.
[10] Ibid., P. 373.
[11] Ontario, Ministry of Finance, *Estimates Briefing Book 2001-2002,* (The Ministry; Toronto, Ont.), p. 86.
[12] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Second Intersession, 37th Parliament (6 March 2002), P. 362.
[13] Ibid., P. 361.
[14] Ibid., P. 362.
[15] Ibid., P. 362.
[16] *2001 Annual Report, p. 10.*
[17] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Second Intersession, 37th Parliament (6 March 2002), P. 363.
[18] *2001 Annual Report,* p.155.
[19] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Second Intersession, 37th Parliament (6 March 2002), P. 362.
[20] Ibid., P. 370.
[21] Ibid., P. 355.
[22] Ibid., P. 355.
[23] Ibid., P. 372.
[24] Ibid., P. 372.
[25] Ibid., P. 377.
[26] Ibid., P. 382.
[27] Ibid., P. 370.
[28] Ibid., P. 360.
[29] Ibid., P. 377.
[30] Ibid., P. 360.
[31] Ibid., P. 359.
[32] Ibid., P. 359.
[33] Ibid., P. 360.
[34] Supplementary information provided to the Clerk, Standing Committee on Public Accounts by the Office of the Provincial Auditor, dated November 29, 2002.
[35] Ibid., P. 358.
[36] Ibid., P. 358.
[37] Ibid., P. 359.
[38] Ibid., P. 363.
[39] Ibid., P. 372.
[40] Ibid., P. 363, P. 364 and P. 365.
[41] Ibid., P. 364 and P. 371.
[42] Ibid., P. 367.
[43] Ibid., P. 363.
[44] Ibid., P. 365.
[45] Ibid., P. 366.
[46] Ibid., P. 378.

[47] Supplementary information provided by the Ministry of Finance to Clerk, Standing Committee on Public Accounts, dated May 14, 2002.
[48] Ibid., P. 358.
[49] Ibid., P. 358.
[50] Ibid., P. 357.
[51] Ibid., P. 356.
[52] Ibid., P. 356.
[53] Supplementary information provided by the Ministry of Finance to Clerk, Standing Committee on Public Accounts, dated May 14, 2002.
[54] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, Official Report of Debates (*Hansard*), Second Intersession, 37th Parliament (6 March 2002), P. 371.
[55] Ibid., P. 381.
[56] Ibid., P. 358.
[57] Ibid., P. 358.
[58] Ibid., P. 356.
[59] Ibid., P. 356.
[60] Ibid., P. 361.
[61] Ibid., P. 360.
[62] Ibid., P. 355 and P. 356.
[63] Ibid., P. 356.
[64] Ibid., P. 374.
[65] Ibid., P. 375.
[66] Ibid., P. 375.
[67] Ibid., P. 374.
[68] Ibid., P. 374.
[69] Ibid., P. 374.
[70] Ibid., P. 375.
[71] Ibid., P. 368.
[72] Ibid., P. 368.
[73] Ibid., P. 370.
[74] Ibid., P. 369.
[75] Ibid., P. 369.
[76] Ibid., P. 369.
[77] Ibid., P. 376.
[78] Ibid., P. 375.
[79] Ibid., P. 375.
[80] Ibid., P. 375.
[81] Ibid., P. 375 and P. 376.
[82] Ibid., P. 376.
[83] Ibid., P. 376.
[84] Ibid., P. 376.
[85] Ibid., P. 376.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

FONDS DE RÉINVESTISSEMENT COMMUNAUTAIRE

(Section 3.07, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)

3e session, 37e législature
51 Élizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Fonds de réinvestissement communautaire (Section 3.07, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Community Reinvestment Fund (Section 3.07, 2001 Annual report of the Provincial Auditor)
ISBN 0-7794-4351-9

1. Ontario. Fonds de réinvestissement communautaire—Évaluation. 2. Relations fiscales intergouvernementales—Ontario. I. Titre. II. Titre: Community Reinvestment Fund (Section 3.07, 2001 Annual report of the Provincial Auditor)

HJ795.O6 O56 2003 336.013'713 C2003-986-0036-3F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Gary Carr,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

John Gerretsen

Queen's Park
Mars 2003

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

JOHN GERRETSEN
Président

BRUCE CROZIER
Vice-président

STEVE GILCHRIST

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Greffière du comité

Ray McLellan
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 1
Réponse du ministère au rapport du Comité 1

1. VUE D'ENSEMBLE 1

2. OBJECTIFS ET CONCLUSIONS DE LA VÉRIFICATION 2
2.1. Conclusions de la vérification 2

3. NON-INCIDENCE SUR LES RECETTES 4
3.1. Coûts du remaniement des services locaux 4
3.1.1. Programmes entièrement transférés 4
3.1.2. Programmes à coûts partagés et programmes administrés par la province 5
Non-incidence sur les recettes 5
La question du traitement équitable 6
3.2. Objectifs de réduction des dépenses 8
Objectifs de réduction des dépenses et financement 9
Réalisation des objectifs de réduction des dépenses 10
Répercussions financières 10
Objectifs de réduction des dépenses et non-incidence sur les recettes 11
Répercussions financières à long terme 12
3.3. Marge fiscale 13
Augmentations d'impôts et rapprochement du Fonds de réinvestissement communautaire 13
Rapprochement (2001) 14
Répercussions budgétaires du remaniement des services locaux 16
Définition de la marge fiscale 16
Économies de coûts et augmentations d'impôts 16
3.4. Examen des options stratégiques du Fonds de réinvestissement communautaire 17
Examen du Fonds de réinvestissement communautaire – consultations (2001) 18
Demandes municipales et initiatives ministérielles 18
Pratiques exemplaires 20
Nouveau financement et planification des activités 20
3.5. Prime du Fonds de réinvestissement communautaire et aide complémentaire 20
Financement complémentaire pour les municipalités 21
Niveau de service et niveaux de compensation 22

4. ADMINISTRATION DES PROGRAMMES 22
4.1. Surveillance des municipalités 22
Augmentations d'impôts 24
Incidence des réformes de l'imposition foncière 24
Surveillance financière 24
Responsabilité des municipalités en matière de déclaration 25
4.2. Montants versés en trop par le ministère 26

Pratique de partage des coûts uniforme 27
Coûts nets du remaniement des services locaux 27
Versements du Fonds de réinvestissement communautaire 28

5. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 28

NOTES 30

PRÉAMBULE

Le vérificateur provincial a présenté un rapport sur le Fonds de réinvestissement communautaire du ministère des Finances dans la section 3.07 de *son Rapport annuel 2001*. Le 6 mars 2002, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur ce rapport de vérification auxquelles a participé le ministère des Finances. Le présent rapport énonce les conclusions et les recommandations du Comité.[1]

Le Comité remercie les représentants du ministère des Finances (le ministère) de leur collaboration au cours des audiences. Il remercie également le Bureau du vérificateur provincial, le Greffier du Comité et la direction des Services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative de l'aide qu'ils lui ont apportée.

Réponse du ministère au rapport du Comité

Le Comité permanent des comptes publics appuie le rapport du vérificateur provincial et recommande que le ministère des Finances mette en œuvre les recommandations formulées par le vérificateur dans son *Rapport annuel 2001*.

Le Comité permanent des comptes publics a formulé des recommandations supplémentaires dans le présent rapport en se fondant sur les constatations qu'il a faites au cours des audiences. *Le Comité demande au ministère des Finances de transmettre au Greffier du Comité une réponse complète par écrit au présent rapport dans les 120 jours civils suivant la date du dépôt du rapport auprès du président de l'Assemblée législative de l'Ontario.*

1. VUE D'ENSEMBLE[2]

Aux termes de la *Loi sur l'amélioration des services,* certaines responsabilités provinciales et locales ont fait l'objet d'un remaniement (le remaniement des services locaux) dans le but de maîtriser les coûts de l'éducation, d'améliorer les services offerts aux contribuables et d'alléger la pression exercée sur les impôts fonciers résidentiels.

Mis en œuvre en janvier 1998, le remaniement des services locaux prévoyait la réorganisation des responsabilités et des coûts associés à 16 programmes. Un certain nombre de programmes administrés auparavant par la province ont été entièrement transférés aux municipalités et sont maintenant financés et administrés exclusivement par ce palier. D'autres programmes ont aussi fait l'objet d'un transfert, mais la province et les municipalités en partagent les coûts. Dans ce dernier cas, la province continue d'assumer entre 50 % et 80 % des coûts des programmes. Enfin, l'administration de certains programmes continue de relever entièrement de la province, mais celle-ci facture aux municipalités les coûts engagés pour assurer la prestation des services en leur nom.

Afin de faciliter la mise en oeuvre du remaniement des services locaux, la province a versé des montants transitoires ponctuels et prévu un financement annuel permanent au moyen du Fonds de réinvestissement communautaire pour faire en sorte que le remaniement n'ait aucune incidence sur les recettes des municipalités. Le ministère a entrepris un examen des options stratégiques (examen de la stratégie) du programme du Fonds de réinvestissement communautaire et étudiait diverses options en matière de soutien financier futur aux municipalités. L'année 2001 était donc considérée comme une année de transition en attendant les changements dont le programme pourrait faire l'objet à la suite de l'examen de la stratégie.

2. Objectifs et conclusions de la vérification[3]

La vérification visait à déterminer si le ministère avait instauré des procédures satisfaisantes pour mesurer la capacité du Fonds de réinvestissement communautaire à assurer la non-incidence du remaniement des services locaux sur les recettes et à en rendre compte, et si les contrôles du système du Fonds de réinvestissement communautaire et les procédures connexes permettaient de garantir que les versements destinés aux municipalités étaient approuvés comme il se doit et traités avec précision.

2.1. Conclusions de la vérification[4]

Le vérificateur provincial est arrivé à la conclusion que le ministère ne disposait pas de procédures lui permettant de mesurer la capacité du Fonds de réinvestissement communautaire à réaliser l'objectif de non-incidence sur les recettes et d'en rendre compte. Par ailleurs, certains éléments indiquaient que le fonds ne garantissait pas la non-incidence continue du remaniement des services locaux sur les recettes, qu'il s'agisse des municipalités prises dans leur ensemble ou individuellement, et que ce problème s'accentuait. En fait, la divergence indiquait que certaines municipalités profitaient dans une large mesure du remaniement des services, tandis que d'autres y perdaient. Le vérificateur provincial a aussi relevé des aspects qui demandent une évaluation de l'effet du mode de financement sur les municipalités individuelles.

D'après les observations suivantes, le vérificateur estimait que le Fonds de réinvestissement communautaire, tel qu'il se présentait à l'époque de la vérification, allait à l'encontre de son objectif d'assurer la non-incidence du remaniement des services locaux sur les recettes. Qui plus est, le fonds a eu des répercussions différentes sur les municipalités individuelles.

- Pour ce qui est des programmes entièrement transférés aux municipalités, les coûts du remaniement des services locaux qui entrent dans le calcul des droits au Fonds de réinvestissement communautaire ont été gelés au niveau auquel ils étaient au moment du transfert des programmes. Par conséquent, les coûts réels engagés par les municipalités pour assurer la prestation des programmes n'étaient pas pris en compte dans le calcul des droits au Fonds de réinvestissement communautaire de chaque municipalité.

- En ce qui concerne les programmes à coûts partagés et les programmes administrés par la province, les coûts du remaniement des services locaux qui entrent dans le calcul des droits au Fonds de réinvestissement communautaire ont été gelés au niveau atteint en 2000 au lieu d'être fondés sur les coûts réels prévus pour 2001. Contrairement aux années passées, exception faite du programme d'ambulances terrestres, il n'y aura ni rapprochement en fin d'exercice ni versements supplémentaires connexes pour tenir compte des coûts réels du remaniement des services locaux dépassant les coûts prévus.
- La formule d'allocation du Fonds de réinvestissement communautaire tient compte uniquement des coûts du remaniement des services locaux après déduction d'un montant approximatif de 500 millions de dollars par année au titre de l'objectif de réduction des dépenses imposé par la province, lequel correspond à un pourcentage des dépenses municipales totales. L'objectif imposé varie en fonction de la population de la municipalité, mais le ministère dispose de très peu de données empiriques ou analytiques à l'appui de cette approche. Par ailleurs, puisque l'administration de coûts de 1,3 milliard de dollars associés aux programmes visés par le remaniement des services locaux continue de relever de la province, l'objectif de réduction des dépenses pose aux municipalités le défi de réaliser des économies au sein de programmes sur lesquels elles n'exercent aucun contrôle.
- En raison de la complexité de la formule de financement du Fonds de réinvestissement communautaire, l'objectif de réduction des dépenses n'a eu aucun effet dans certaines municipalités. Ces municipalités bénéficiaient de gains annuels inespérés à la suite du remaniement des services locaux sans même être obligées de réaliser des économies au niveau local, alors que d'autres municipalités subissaient des répercussions financières négatives importantes.
- Le ministère a omis d'actualiser la marge d'impôt scolaire sur les biens résidentiels, qui est une composante de la formule de financement du Fonds de réinvestissement communautaire, pour tenir compte des changements récents des données d'évaluation foncière, y compris les changements de la toute dernière évaluation à la valeur actuelle (ÉVA) effectuée dans l'ensemble de la province. Les évaluations foncières ont augmenté de 14 % en moyenne par rapport à celles utilisées aux fins du calcul des droits au Fonds de réinvestissement communautaire. L'actualisation de la marge fiscale pour tenir compte de ces changements aurait augmenté les droits des municipalités au Fonds de réinvestissement communautaire dans certains cas et les aurait réduits dans d'autres cas.

En raison de l'interdépendance des composantes du mécanisme de financement du Fonds de réinvestissement communautaire, le vérificateur provincial a formulé une seule recommandation pour remédier aux préoccupations susmentionnées. En ce qui a trait à l'administration des programmes, il est arrivé à la conclusion que l'ensemble des contrôles et des procédures du système permettait de garantir que les versements du Fonds de réinvestissement communautaire étaient approuvés et traités comme il se doit. Le vérificateur a toutefois relevé des

aspects nécessitant un renforcement des procédures . Plus précisément, il a recommandé que le ministère :

- améliore ses efforts de surveillance et de suivi auprès des municipalités pour s'assurer que les versements du Fonds de réinvestissement communautaire sont affectés aux fins prévues;
- instaure des procédures pour récupérer ou réduire au minimum les versements excédentaires du Fonds de réinvestissement communautaire, qui ont atteint 98 millions de dollars au cours de la période de trois ans entre 1998 et 2000;
- fournisse plus rapidement aux municipalités les renseignements concernant le Fonds de réinvestissement communautaire pour leur permettre de faire une estimation plus juste de leurs besoins budgétaires et de mieux rendre compte de leurs résultats financiers.

3. NON-INCIDENCE SUR LES RECETTES

Le Fonds de réinvestissement communautaire vise à garantir que le remaniement des services locaux n'aura aucune incidence sur les recettes. Le ministère avait toutefois omis d'adopter les indicateurs de rendement officiels qui lui auraient permis de définir dans quelle mesure l'application de la formule de financement du fonds lui permettait réellement d'atteindre l'objectif de non-incidence sur les recettes.

3.1. Coûts du remaniement des services locaux

3.1.1. Programmes entièrement transférés

Au moment de la vérification, des programmes, dont les coûts s'élevaient à quelque 650 millions de dollars par année, avaient été entièrement transférés aux municipalités dans le cadre du remaniement des services locaux et étaient administrés par celles-ci. Or, ces coûts ont été gelés au moment du transfert des programmes, ce qui signifie qu'ils ne reflètent pas les coûts réels engagés par les municipalités pour assurer la prestation de ces programmes après le transfert.

Aucun mécanisme d'ajustement n'est prévu pour tenir compte de l'évolution des coûts locaux des programmes entièrement transférés et le ministère n'a aucune assurance que les sommes versées dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire font en sorte que le remaniement des services locaux n'a aucune incidence sur les recettes. L'Association des municipalités de l'Ontario a laissé entendre que les municipalités sont mal outillées pour faire face à une telle volatilité puisqu'elles ne peuvent pas compter sur les sources de recettes de la province, que leur capacité d'emprunter est restreinte et qu'elles ne peuvent pas créer de déficit.

3.1.2. Programmes à coûts partagés et programmes administrés par la province

En date du 1er janvier 2001, des coûts de près de 400 millions de dollars rattachés à des programmes qui avaient été entièrement transférés aux municipalités et qui étaient administrés par celles-ci continuaient de faire l'objet d'un partage entre la province et les municipalités. L'administration du reste des programmes visés par le remaniement des services locaux continuait de relever entièrement de la province, mais leurs coûts, soit environ 1,3 milliard de dollars par année, sont facturés aux municipalités.

Jusqu'en 2001, tant les programmes à coûts partagés que ceux administrés par la province étaient financés en fonction des coûts réels engagés. Au cours des trois dernières années, les municipalités ont touché globalement un montant supplémentaire de 60 millions de dollars à la suite des rapprochements effectués à la fin de l'exercice. Étant donné que le programme du Fonds de réinvestissement communautaire faisait l'objet d'un examen (examen de la stratégie) au moment de la vérification, l'année 2001 est considérée comme une année de transition. Il n'y aura aucun ajustement en fin d'exercice pour tenir compte de l'écart entre les coûts prévus et les coûts réels finals, ce qui, estimait le vérificateur, compromettait la réalisation de l'objectif de non-incidence sur les recettes pour l'année 2001.

Le vérificateur est arrivé à la conclusion qu'il est essentiel qu'une formule de financement (qui vise la non-incidence sur les recettes) tienne compte des coûts réels engagés, par exemple, pour les programmes d'aide sociale et d'autres programmes pour lesquels les municipalités sont censées atteindre des normes de performance.

Audiences du Comité

Non-incidence sur les recettes

Le ministère a répété que le « Fonds de réinvestissement communautaire vise à assurer la non-incidence du remaniement des services locaux sur les recettes des municipalités, prises dans leur ensemble ou individuellement ».[5] Les services transférés dans le cadre du remaniement des services locaux comprennent l'aide sociale, le logement social, la santé publique, les services d'ambulances terrestres et les services policiers. Le coût qui a été établi pour ces services est devenu la base de l'équation initiale de non-incidence sur les recettes.[6]

Le ministère a expliqué que l'objectif du remaniement des services locaux était de créer des occasions d'assurer un meilleur déploiement des services publics, à la suite de la prise en charge du financement de l'éducation par la province. Le ministère a expliqué que les décisions prises à l'endroit du financement de l'éducation n'ont pas d'incidence normalement sur le financement octroyé aux municipalités par le truchement du Fonds de réinvestissement communautaire.[7] Pour l'année scolaire 2001-2002, le ministère estimait à 5,7 milliards de dollars le financement de l'éducation à même les impôts fonciers.

Le ministère a indiqué qu'il fera des ajustements de coûts à l'automne 2002 pour le programme de santé publique, et pour d'autres programmes actifs, en fonction du budget de la santé publique qu'il partage avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.[8] Le ministère a expliqué la nature du processus d'ajustement des coûts des programmes :

> Certains programmes . . . sont inactifs parce qu'ils ont été transférés intégralement aux municipalités. Mais le programme de santé publique, par exemple, a été actif jusqu'à ce moment. Les coûts du programme ont été gelés en 2001 pendant que nous (le ministère des Finances) menions nos consultations et ils seront actualisés. Je tiens toutefois à préciser qu'ils ont été actualisés pour 1998-1999 et 2000.[9]

Par ailleurs, le ministère a confirmé que le processus d'ajustement des coûts s'applique aux six secteurs de programmes mentionnés dans cette section (p. ex. l'aide sociale) et tient compte de l'inflation.[10] Le ministère actualisera les coûts des programmes actifs tous les ans.

La question du traitement équitable

Le Comité a remarqué que le *Document d'information* du ministère des Finances *sur le Budget des dépenses 2001-2002* indique que la stratégie de réinvestissement communautaire [qui comprend le Fonds de réinvestissement communautaire et d'autres subventions municipales] octroie un soutien aux municipalités pour la mise en œuvre des services provinciaux-municipaux remaniés et assure une répartition équitable des avantages du remaniement dans l'ensemble de la province.[11] La question, au cours des audiences, était de savoir si le Fonds de réinvestissement communautaire assurait un traitement équitable à toutes les municipalités.[12] Le ministère a expliqué que le Fonds de réinvestissement communautaire n'est pas fondé sur le principe d'équité :

> Les termes « péréquation » et « équité » que vous [le Comité] cherchez à intégrer s'appliqueraient davantage à une subvention modifiée et axée sur l'équité, ce qui n'est pas le propre du programme en vigueur. Dans le cadre de ce programme, « équité » signifie que le programme assure l'équilibre ou fait en sorte que le remaniement des services locaux n'a aucune incidence sur les recettes des municipalités.[13]

Le ministère a expliqué que certaines municipalités s'en tirent mieux financièrement, mais aucune municipalité n'a vu sa situation financière empirer à cause du Fonds de réinvestissement communautaire :

> Ce que nous [le ministère] avons précisé au vérificateur, c'est que l'objectif principal du Fonds de réinvestissement communautaire est d'assurer la non-incidence sur les recettes. Cet objectif est équitable en ce sens qu'il s'applique à toutes les municipalités. Vous avez demandé s'il était possible que la situation financière des municipalités se soit améliorée dans certains cas et dégradée dans d'autres cas. L'objet de la non-incidence sur les recettes, c'est qu'aucune municipalité ne soit désavantagée. Le Fonds de réinvestissement communautaire fait en sorte que le remaniement des services locaux n'a, à tout le moins, aucune incidence sur les recettes de quelque municipalité que ce soit. Toutefois, conformément à ce que nous avons dit, certaines municipalités s'en tirent mieux qu'avant.[14]

L'interprétation qu'en fait le ministère est « qu'en assurant la non-incidence sur les recettes, on offre à toutes les municipalités la possibilité de réaliser des économies ».[15] Le ministère a octroyé des fonds supplémentaires pour remédier à des problèmes particuliers.

Le vérificateur a noté dans son *Rapport annuel 2001* que le traitement équitable des municipalités n'était pas un objectif du ministère pour le Fonds de réinvestissement communautaire ni pour la formule de financement connexe.[16] Au cours des audiences, le vérificateur provincial a fait des observations supplémentaires sur l'« équité » et les « objectifs de réduction des dépenses » dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire :

> Nous [le Bureau du vérificateur] avons été étonnés de constater la présence du terme « équité » dans le *Document d'information* du ministère des Finances *sur le Budget des dépenses 2001-2002*, alors que l'objectif du ministère en était strictement un de non-incidence sur les recettes. L'un des points qui nous préoccupaient était le fait que dans les calculs… on considérait que l'objectif de réduction des dépenses était atteint, et c'est ce qui a soulevé dans notre esprit la question de l'équité. C'est de là que provenait notre préoccupation au sujet de l'équité. Nous étions préoccupés par le fait que les objectifs de réduction des dépenses n'étaient pas fondés sur les données analytiques et empiriques dont disposait le ministère.[17]

Le vérificateur provincial est arrivé à la conclusion que le ministère ne disposait pas des procédures qui lui auraient permis de mesurer si l'objectif de non-incidence sur les recettes était réalisé et d'en rendre compte, et que le Fonds de réinvestissement communautaire n'assurait pas la non-incidence du remaniement des services locaux sur les recettes.[18] Le ministère a expliqué que l'objet principal de la non-incidence sur les recettes est qu'aucune municipalité ne subisse une dégradation de sa situation financière. Néanmoins, certaines municipalités ont vu leur situation financière s'améliorer à la suite du remaniement.[19]

3.2. Objectifs de réduction des dépenses

Dans le cadre de la formule utilisée pour réaliser la non-incidence sur les recettes, la province a imposé un objectif annuel de réduction des dépenses d'environ 500 millions de dollars à l'égard des dépenses totales des municipalités. L'objectif imposé est déduit des coûts du remaniement des services locaux aux fins du calcul des droits individuels des municipalités au Fonds de réinvestissement communautaire. Le vérificateur s'est dit préoccupé par la méthode utilisée pour déterminer l'objectif de réduction des dépenses et les composantes de coût du remaniement des services locaux qui entrent dans la formule de calcul du Fonds de réinvestissement communautaire :

- le pourcentage d'économies exigé est susceptible de varier en fonction de la population des municipalités et cette approche ne repose sur aucune analyse approfondie;
- les municipalités ne peuvent pas réaliser d'économies au sein de programmes qu'elles n'administrent pas;
- l'effet des objectifs de réduction des dépenses sur la non-incidence du remaniement sur les recettes.

Alors que la formule de financement exige que certaines municipalités réalisent des économies au niveau local ou financent à même les recettes locales une partie des coûts des programmes du remaniement des services locaux, d'autres ont droit à des fonds supplémentaires pour financer d'autres dépenses municipales en plus de voir financer tous leurs coûts du remaniement.

Le vérificateur a conclu que l'imposition d'un objectif de réduction des dépenses à réaliser sur le total des dépenses municipales va à l'encontre de l'objectif de non-incidence du remaniement sur les recettes :

- le fait d'intégrer, à une formule de financement conçue pour réaliser l'objectif de non-incidence du remaniement sur les recettes, un objectif de réduction des dépenses fondé sur la population mène à des conclusions opposées sur la réalisation de l'objectif de non-incidence;
- le fonctionnement de la formule de financement actuelle du Fonds de réinvestissement communautaire donne lieu à une imposition inéquitable des objectifs de réduction des dépenses dans l'ensemble de la province.

Le vérificateur est arrivé à la conclusion que le ministère doit adopter des indicateurs de rendement qui permettent d'évaluer de manière objective la mesure dans laquelle les diverses composantes de la formule facilitent la réalisation de l'objectif de non-incidence du remaniement sur les recettes.

Audiences du Comité

Objectifs de réduction des dépenses et financement

La réduction des dépenses municipales fait partie intégrante du processus de restructuration des services locaux. La raison d'être des objectifs de réduction des dépenses est que tous les paliers de gouvernement doivent s'efforcer de réaliser des gains de rendement et, par conséquent, d'optimiser davantage les ressources.[20]

La province a établi un quotient de population pour les catégories de municipalités, qui a servi à déterminer les objectifs de réduction des dépenses. Dans les années 1990, tous les gouvernements, y compris les administrations locales, ont établi des objectifs financiers de ce genre de même que des gains de rendement pour la prestation des services.[21] Voici les objectifs de réduction des dépenses qui ont été établis pour les municipalités dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire, dans les catégories suivantes :

- 1,7 % pour les petites municipalités comptant moins de 100 000 habitants (environ 95 % des municipalités);
- 3,2 % pour les municipalités comptant entre 100 000 et 500 000 habitants;
- 4,2 % pour les municipalités comptant plus de 500 000 habitants (les grandes municipalités qui ont un plus large éventail de services et de possibilités réaliseront des gains de rendement grâce à des économies d'échelle).

Il n'est pas nécessaire d'atteindre les objectifs de réduction des dépenses pour être admissible au Fonds de réinvestissement communautaire :

> Le Fonds de réinvestissement communautaire vise à équilibrer les coûts et les avantages associés à la restructuration des services locaux et à faire en sorte que le transfert de services n'ait, à tout le moins, aucune incidence sur les recettes. Pour bon nombre de municipalités, l'équilibre est atteint lorsqu'elles atteignent un certain niveau d'économies. Pour nombre d'entre elles, il n'est pas nécessaire d'atteindre ce niveau pour être admissible…[22]

Le ministère a expliqué qu'aucune formule n'avait été élaborée pour établir ces pourcentages d'économie. Il a soumis les chiffres à un test de sensibilité pour déterminer les fourchettes d'économie et a défini les pourcentages en se fondant sur l'effet des objectifs donnés dans les municipalités.[23] Le ministère a indiqué qu'il tente maintenant de déterminer l'effet des objectifs de réduction des

dépenses sur les municipalités et la compensation nécessaire pour atteindre l'objectif de non-incidence sur les recettes.[24]

Réalisation des objectifs de réduction des dépenses

Le Comité a demandé si certaines municipalités étaient incapables d'atteindre leurs objectifs.[25] Le ministère a expliqué que les municipalités disposent d'une marge de manoeuvre dans l'établissement de leur budget. Au cours des audiences, le ministère a attiré l'attention sur la pertinence des gains de rendement opérationnels et souligné que le coût de certains programmes avait diminué depuis le transfert de services :

> . . . tant au palier provincial qu'au palier fédéral, et certainement dans d'autres territoires de compétence, tous les paliers de gouvernement étaient confrontés à la nécessité d'examiner leurs propres services et les possibilités qu'offrait, par exemple, la technologie pour fournir des services comparables ou améliorés, à moindre coût peut-être. Certains gains de rendement, notamment, avaient été réalisés au moment du transfert, d'autres restaient à réaliser. Nous avons constaté que le coût de certains programmes qui ont fait l'objet d'un transfert a diminué depuis ce moment. Il s'agit donc d'un avantage pour les municipalités qui ne paraît pas nécessairement dans les chiffres.[26]

Le ministère a souligné que le remaniement des services locaux a profité à certaines municipalités sur le plan financier. En 1998, par exemple, dans 43 municipalités, la marge d'impôt scolaire sur les biens résidentiels a dépassé les coûts nets du remaniement grâce à un gain inespéré de 54,5 millions de dollars. En 1999, 72 municipalités ont réalisé des gains de 134,3 millions de dollars, et ces gains s'élevaient à 125 millions de dollars en 2000 pour 65 municipalités.[27]

Répercussions financières

Le Comité s'est informé du fardeau financier global assumé par la province et par les contribuables, par le biais des augmentations d'impôts dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire.[28] L'année dernière, 245 municipalités se sont trouvées dans l'obligation d'augmenter les impôts.[29]

Le ministère a déclaré que la province a assumé davantage de responsabilités que le secteur municipal qui ont donné lieu à un coût net aux termes de cet arrangement, mais il ne disposait pas de données sur la ventilation des différentes composantes de ce chiffre cumulatif.[30] La mise en œuvre intégrale du programme comprenait des fonds de transition ainsi que les montant octroyés en sus de ceux du Fonds de réinvestissement communautaire, ce qui s'est traduit par un coût net

d'environ 460 millions de dollars.[31] Le ministère a expliqué que le coût total assumé par la province était de l'ordre de 3 milliards de dollars :

> . . . la province est d'avis que, dans le transfert de services, elle assume une plus grande responsabilité que ce qui était demandé au secteur municipal. Les meilleurs chiffres dont nous disposons pour le moment ne sont pas finals parce que nous devons effectuer un rapprochement. Toutefois, les coûts nets du remaniement des services locaux assumés par les municipalités demeurent très stables, soit à peu près le montant de 2,5 milliards de dollars qui était prévu au départ pour le remaniement. Pour ce qui est des coûts assumés par le gouvernement, celui-ci a pris en charge une responsabilité supplémentaire de 2,5 milliards de dollars au titre du financement de l'éducation qui provenait auparavant des impôts scolaires prélevés sur les biens résidentiels. De plus, le gouvernement s'est engagé à assurer un financement permanent dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire. Pour l'année budgétaire 2001-2002, ce montant s'élevait à 561 millions de dollars. Les coûts nets du remaniement des services locaux assumés par la province s'établissaient à près de 3 milliards de dollars. Donc, les coûts nets pour la province… le coût total que la province a assumé s'élevait à quelque 3 milliards de dollars, ce qui fait que le coût net atteignait environ 460 millions de dollars.[32]

Recommandations du Comité

Objectifs de réduction des dépenses et non-incidence sur les recettes

L'objectif imposé de réduction des dépenses est déduit des coûts du remaniement des services locaux aux fins du calcul des droits individuels des municipalités au Fonds de réinvestissement communautaire. Le Comité convient avec le vérificateur que l'imposition d'un objectif de réduction des dépenses à réaliser sur les dépenses municipales va à l'encontre du principe de non-incidence sur les recettes. Ce point a été longuement discuté au cours des audiences, sans que l'on puisse établir si cet objectif serait réalisé, le mesure dans laquelle son application était équitable et son impact véritable sur les municipalités dans l'ensemble de la province. Par exemple, le ministère a expliqué qu'aucune formule n'avait été élaborée pour établir les fourchettes d'économie. Conformément à ce qui a été mentionné précédemment, le ministère évalue présentement l'effet de ces objectifs sur les municipalités et le niveau de compensation nécessaire, compte tenu de l'objectif de non-incidence sur les recettes.

Le Comité convient avec le vérificateur provincial de la nécessité d'adopter des indicateurs de rendement pour évaluer la non-incidence sur les recettes à long terme. Dans le rapport du vérificateur, le ministère faisait part de son intention de maintenir le Fonds de réinvestissement communautaire. Par conséquent, un examen permanent s'impose pour évaluer la non-incidence du remaniement sur les recettes et les effets contraires de la formule de financement du Fonds de réinvestissement communautaire. Le vérificateur provincial a énuméré plusieurs indicateurs dans son rapport pour orienter cette évaluation :

- la mesure dans laquelle le Fonds de réinvestissement communautaire tient compte des coûts réels engagés dans le cadre du remaniement des services locaux;
- le rapprochement des coûts réels et prévus à la fin de chaque exercice et les ajustements subséquents des versements;
- l'imposition des objectifs de réduction des dépenses à l'échelle de la province d'après des données analytiques et empiriques;
- les répercussions de l'utilisation de données d'évaluation foncière à jour pour calculer la marge fiscale municipale.

Le Comité arrive à la conclusion qu'il est nécessaire de définir de façon précise le niveau des objectifs de réduction des dépenses et les composantes de coût du remaniement des services locaux dans le cadre de la formule de financement du Fonds de réinvestissement communautaire. L'adoption d'indicateurs de rendement fournirait un mécanisme d'évaluation pour déterminer si l'objectif de non-incidence sur les recettes est réalisé.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

1. **Le ministère des Finances doit adopter des indicateurs de rendement pour évaluer la réalisation de l'objectif de non-incidence sur les recettes pour chaque municipalité dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire.**

Répercussions financières à long terme

Le Comité s'est informé des objectifs provinciaux du remaniement des services locaux relativement à l'imposition municipale, à l'augmentation des recettes, aux économies et aux nouveaux gains de rendement. Le ministère a laissé entendre qu'il est possible d'évaluer les répercussions du projet d'après les différentes composantes, mais il ne craint pas d'affirmer qu'il en résultera un coût net pour la province en dernière analyse.[33] Le ministère ne disposait toutefois pas de données sur la ventilation des différentes composantes de ce chiffre cumulatif. Le Comité est arrivé à la conclusion qu'il faut procéder à une analyse pour déterminer le total des coûts du programme dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire, ainsi que les coûts et les économies des municipalités.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

2. **Le ministère des Finances doit évaluer les répercussions financières du remaniement des services locaux sur la situation financière de la province et des municipalités depuis la mise en œuvre du remaniement jusqu'à la fin de l'exercice 2001-2002.**

3.3. Marge fiscale

À compter de la mise en œuvre du remaniement des services locaux en 1998, la province a commencé à financer directement les coûts d'éducation auxquels était appliquée auparavant la moitié des impôts scolaires perçus sur les biens résidentiels. Ce faisant, la province a créé une « marge fiscale » locale. En d'autres termes, en supposant que le montant d'impôts locaux perçus ne change pas, les municipalités disposaient de recettes supplémentaires d'environ 2,5 milliards de dollars pour financer les coûts des programmes transférés dans le cadre du remaniement des services locaux. En vertu de la formule de financement du Fonds de réinvestissement communautaire, l'établissement de la marge fiscale de chaque municipalité repose sur l'évaluation à la valeur actuelle (ÉVA) utilisée par les municipalités pour calculer les impôts fonciers.

Pour l'année scolaire 2001-2002, on estime à 5,7 milliards de dollars les recettes réelles tirées des impôts fonciers aux fins de l'éducation. Ce montant est ajusté tous les ans. Il n'y a aucun lien entre ce chiffre et la marge fiscale ou la capacité d'imposition accordée aux municipalités en 1997.

La répartition des impôts scolaires entre les biens résidentiels et les biens commerciaux et industriels est d'environ 43 % et 57 %. Il s'ensuit que la composante résidentielle est de l'ordre de 2,45 milliards de dollars (43 % de 5,7 milliards de dollars), ce qui correspond à peu près à l'autre moitié de la marge d'impôt scolaire sur les biens résidentiels que les municipalités sont tenues de verser à la province.[34]

En 2001, les données de l'évaluation réalisée à l'échelle de la province en 1999 étaient disponibles. Globalement, les évaluations avaient augmenté de 14 % dans l'ensemble de la province par rapport à 1996. Or, le ministère a tout de même utilisé de nouveau pour 2001 les marges fiscales de 1999 non actualisées, qui ne tenaient compte ni des changements normaux apportés en cours d'année ni des données d'évaluation de 1999. Si le ministère avait utilisé les évaluations foncières de 1999, les droits individuels des municipalités au Fonds de réinvestissement communautaire auraient pu être très différents.

Audiences du Comité

Augmentations d'impôts et rapprochement du Fonds de réinvestissement communautaire

Les objectifs du ministère sont d'assurer une prestation plus efficiente des services publics au palier municipal et de permettre aux municipalités qui ont adopté des mesures de réduction des coûts d'abaisser les impôts. En 2000, le

ministère des Finances et le ministère des Affaires municipales et du Logement ont demandé aux municipalités des renseignements détaillés sur les augmentations d'impôts locaux, accompagnés des documents à l'appui pour 1999-2000. Le ministère était à l'affût de tendances; il n'avait toutefois cerné aucune tendance systémique dans les augmentations d'impôts au moment des audiences.[35]

Le ministère visait ainsi à assurer la responsabilisation et à fournir des renseignements complets sur la marge fiscale créée par la province pour les administrations locales.[36] Le ministère a reçu de l'information sur des aspects tels que les économies de coûts que les municipalités tentaient de réaliser avant d'augmenter les impôts et la valeur des services publics financés par l'augmentation. Selon le ministère, peu de municipalités ont augmenté leurs impôts.[37] Conformément à ce qui est mentionné précédemment, 245 municipalités avaient augmenté leurs taux d'imposition de 6 % en moyenne entre 1999 et 2000.

Rapprochement (2001)

Au cours de l'examen des options stratégiques du Fonds de réinvestissement communautaire pour le financement futur, les coûts ont été maintenus aux niveaux où ils étaient à la fin de l'exercice 2000. Par conséquent, aux fins de l'établissement des droits actuels au Fonds de réinvestissement communautaire, les calculs reposaient sur les coûts réalignés en 2000.[38] Le ministère s'est engagé à continuer d'actualiser ces coûts et à effectuer le rapprochement pour 2001 à l'automne 2002, à la suite des discussions proposées avec les municipalités.[39] Après qu'il a été décidé de maintenir le Fonds de réinvestissement communautaire, le ministère a annoncé le rapprochement pour 2001.

Les programmes actifs depuis le lancement du programme du Fonds de réinvestissement communautaire seront actualisés. Les rapprochements pour 1998, 1999 et 2000 ont été effectués. Le rapprochement pour l'année 2001 (à l'automne 2002), fondé sur les coûts actuels, devait tenir compte de la variation nette des coûts pris globalement, pour actualiser complètement les coûts des programmes actifs.[40] Certains des programmes dont la responsabilité financière a été entièrement transférée aux municipalités ne font pas l'objet d'une actualisation annuelle des coûts. Néanmoins, un grand nombre de coûts municipaux continuent d'augmenter, par exemple, les ajustements salariaux. Ces hausses de coûts ont eu des répercussions sur les administrations municipales depuis l'année de base 2000.[41]

Le logement social, par exemple, est en voie d'être transféré aux municipalités et, pendant le transfert, les coûts seront maintenus à leur niveau au moment du transfert dans la formule de financement du Fonds de réinvestissement communautaire.[42] D'autres coûts sont maintenus au niveau où ils étaient au moment du transfert des programmes concernés (aux niveaux de 2000 ou en-dessous de ces niveaux) et, par conséquent, ne sont pas ajustés. C'est le cas, par exemple, des coûts rattachés à l'évaluation foncière, aux aéroports, aux inspections des fosses septiques, de la subvention de soutien aux municipalités et

des recettes fiscales brutes. Le rapprochement de fin d'année pour 2001 comprendra des services tels que les ambulances terrestres, lorsque la province et les municipalités auront mis au point le nouveau modèle de partage des coûts.

Coût des services remaniés

Le ministère étudie présentement d'autres mécanismes pour tenir compte du coût actuel des services remaniés.[43] Le ministère a défini les éléments à inclure dans le rapprochement :[44]

- les services dont les coûts sont partagés et les services fondés sur l'évaluation (ambulances terrestres, logement social, aide sociale, services policiers, garde d'enfants et santé publique);
- actualiser les recettes des infractions provinciales dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire pour tenir compte des vérifications préparées par le ministère du Procureur général;
- actualiser les programmes de remise fiscale sur les forêts aménagées et les terres protégées.

Considérations spéciales sur les coûts

Le ministère a expliqué que la marge d'impôt scolaire sur les biens résidentiels tenait compte de la totalité des coûts, ce qui comprend les coûts du transport en commun. Par conséquent, le financement du transport en commun, y compris le réseau GO, est octroyé indépendamment du Fonds de réinvestissement communautaire. Les coûts d'entretien des voies publiques municipales n'étaient pas inclus. Le Fonds de réinvestissement communautaire continuera de tenir compte du transport en commun, mais les réseaux routiers locaux sont exclus de cet ensemble de programmes.[45]

Le Comité s'est renseigné sur les hausses de coûts, par exemple, l'amélioration des services résultant de l'expansion d'un corps policier après le transfert de services. Le ministère a expliqué que cette question dépend des services policiers utilisés. Si la municipalité est desservie par la Police provinciale de l'Ontario, par exemple, les coûts utilisés sont les coûts réels, et s'il s'agit d'un corps policier local, les coûts sont maintenus au niveau où ils étaient au moment du transfert.[46]

Le Comité s'est informé des ajustements relatifs aux coûts d'entretien permanents des voies publiques transférées aux municipalités et a demandé si le financement ponctuel visant à compenser le coût des immobilisations était suffisant. Le transfert des voies publiques ne faisait pas partie du remaniement des services locaux et n'est pas inclus dans le financement octroyé dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire.

Répercussions budgétaires du remaniement des services locaux

Le ministère a fourni les renseignements complémentaires suivants sur les répercussions budgétaires du remaniement des services locaux sur la province et les municipalités, après la tenue des audiences.[47]

D'après le ministère, la province a assumé des coûts plus élevés que ceux qu'elle a transférés aux municipalités dans le cadre du remaniement des services locaux. Les municipalités ont pris en charge des coûts de programme supplémentaires de 2,5 milliards de dollars, déduction faite des objectifs de réduction des dépenses ponctuels et permanents modestes, en retour de l'octroi d'un montant de 4,2 milliards de dollars par la province :

- 2,5 milliards de dollars au titre de la marge d'impôt scolaire sur les biens résidentiels;
- 0,5 milliard de dollars au titre du Fonds de réinvestissement communautaire;
- 1,2 milliard de dollars au titre de l'aide transitoire.

Recommandations

Définition de la marge fiscale

Le Comité convient avec le vérificateur provincial que le fait de ne pas tenir compte des changements d'évaluation foncière compromet l'exactitude du calcul de la marge fiscale disponible ou de la capacité fiscale de chaque municipalité ainsi que l'objectif de non-incidence sur les recettes. Le Programme de mesure de la performance des services municipaux exige que les municipalités rendent compte tous les ans de l'efficience et de l'efficacité des secteurs de programme visés par le remaniement des services locaux, notamment les services de transport, les services policiers et les services sociaux.

Le Comité conclut qu'il est nécessaire que la province détermine tous les ans aux fins du Fonds de réinvestissement communautaire la capacité d'imposition des municipalités et leurs besoins en matière de prestation de services.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

3. **Le ministère des Finances doit évaluer tous les ans les besoins en matière de prestation de services et la capacité d'imposition de chaque municipalité aux fins du calcul de l'aide financière octroyée dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire.**

Économies de coûts et augmentations d'impôts

Au moment de la vérification 2001, le ministère procédait à un examen du programme. Il avait dit appuyer à l'époque la nécessité d'évaluer tout ajustement, le cas échéant, de la prestation actuelle des services locaux, ainsi que la capacité financière de chaque municipalité à assurer ces services. L'objectif du ministère est d'assurer la responsabilisation et de fournir des renseignements complets sur

la marge fiscale créée par le province pour les administrations locales.[48] Ces objectifs sont tributaires de la prestation efficiente des services publics municipaux et de la réduction des impôts locaux.

Le ministère des Finances et le ministère des Affaires municipales et du Logement exigent que les municipalités justifient leurs augmentations d'impôts, plus récemment pour 1999-2000. Les renseignements disponibles n'ont pas permis au ministère de repérer des tendances ou des modèles systémiques dans les augmentations d'impôts.[49] Il a toutefois obtenu de l'information sur les économies de coûts que les municipalités tentaient de réaliser et sur la valeur des services publics.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

4. **Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics de l'effet des mesures d'économie de coûts prises pour assurer la prestation des services municipaux et de l'évolution des impôts municipaux pour chaque municipalité. Le ministère doit examiner le cas des municipalités qui n'ont pas réalisé d'économies de coûts et qui ont augmenté les impôts.**

3.4. Examen des options stratégiques du Fonds de réinvestissement communautaire

Le ministère a effectué un examen des options stratégiques (examen de la stratégie) du Fonds de réinvestissement communautaire afin de structurer l'aide financière municipale future. Le ministère des Finances a ainsi eu l'occasion de continuer à collaborer avec le ministère des Affaires municipales et du Logement à l'élaboration de futures initiatives de soutien municipal.

Le ministère des Affaires municipales et du Logement a lancé un Programme de mesure de la performance des services municipaux qui vise à exiger des municipalités qu'elles rendent compte tous les ans de l'efficience et de l'efficacité de la prestation des services locaux dans neuf domaines de base, dont les services qui relèvent du ministère dans le cadre du remaniement des services locaux, notamment le transport, les services policiers et les services sociaux.

Afin que le soutien financier municipal futur continue de répondre aux objectifs généraux du gouvernement dans ce domaine, le vérificateur provincial a recommandé que le ministère collabore avec le ministère des Affaires municipales et du Logement et intègre à son approche une évaluation de l'évolution des besoins sur le plan de la prestation locale des services, ainsi que de la capacité d'imposition municipale actuelle. Si, à la suite de l'examen des options stratégiques du Fonds de réinvestissement communautaire, le ministère décide de maintenir ce mode de financement municipal, il doit élaborer des indicateurs de rendement pour mesurer en permanence la réalisation de l'objectif de non-incidence sur les recettes (se reporter à la section 3.2).

Audiences du Comité

Examen du Fonds de réinvestissement communautaire – consultations (2001)

Les consultations tenues par le ministère en 2001 visaient à définir les secteurs de programme ayant besoin d'être actualisés.[50] Le ministère a distribué 440 questionnaires et reçu 125 mémoires municipaux. Il a également tenu des ateliers régionaux et des tables rondes avec des associations.[51] Le ministère est arrivé à la conclusion qu'il fallait maintenir le modèle actuel pour assurer un financement stable, en apportant toutefois certaines améliorations administratives :

> Quatre-vingt-deux pour cent des municipalités qui ont répondu au questionnaire nous ont informés [le ministère des Finances] qu'elles ne seraient pas en faveur de modifications importantes du système actuel. Elles souhaitaient assurément que des améliorations administratives soient apportées au Fonds de réinvestissement communautaire, mais la stabilité du financement offert par le Fonds de réinvestissement communautaire les préoccupait davantage pour l'instant. Elles privilégiaient donc le maintien du programme dans sa forme actuelle pour assurer cette stabilité.[52]

Parmi ce groupe de 82 % de répondants qui appuyaient le Fonds de réinvestissement communautaire, il y avait neuf grandes municipalités comptant quelque 100 000 habitants. La tranche de 18 % des municipalités qui appuyaient une autre structure de subvention dessert environ 26,6 % de la population (y compris Toronto).[53]

Demandes municipales et initiatives ministérielles

L'examen de la stratégie a fourni une rétroaction sur l'administration, sur la communication de l'information en temps opportun et sur l'importance d'un financement prévisible pour l'établissement des budgets des municipalités.[54] En guise de réponse, le ministère s'est engagé à régler les points suivants :

- formation pratique pour le personnel municipal;
- maintien de certains programmes complémentaires dans le cadre du programme (p. ex. aide complémentaire pour tenir compte des besoins et de la capacité d'imposition);
- examen de l'établissement des coûts/rapprochement des coûts et des ajustements de paiements et examen de l'incidence des changements dans l'évaluation;
- amélioration de la transparence et de la cohérence des données (p. ex., utilisation de coûts actualisés avec des chiffres vérifiés par la province dans le

calcul des coûts des programmes dont les coûts sont partagés ou sont fondés sur l'évaluation);

- réduction des coûts de conformité du Fonds de réinvestissement communautaire (programme et impôts fonciers).

Par ailleurs, la province et les municipalités ont convenu (nouveau protocole d'entente avec l'Association des municipalités de l'Ontario) d'un mécanisme officiel pour discuter de façon continue des questions qui touchent la santé financière des municipalités au sein de l'exercice en cours.[55]

Initiatives provinciales dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire

Le ministère a répondu aux préoccupations municipales en prenant diverses initiatives, dont celles-ci :

- Prime et aide complémentaire – examen annuel de la prime et de l'aide complémentaire dans le cadre de l'examen de la structure et du montant du programme pour l'année suivante;
- Examen de la situation financière des municipalités – de concert avec le ministère des Affaires municipales et du Logement, le ministère des Finances examinera les renseignements financiers fournis par les municipalités;
- Augmentations d'impôts en 2000 – toutes les municipalités qui ont augmenté leurs impôts en 2000 ont dû fournir des explications avec documents à l'appui;
- Gains inespérés – les pratiques d'imposition des municipalités (y compris celles qui ne sont pas admissibles au Fonds de réinvestissement communautaire parce que leur marge d'impôt scolaire sur les biens résidentiels est suffisamment élevée) font l'objet d'une surveillance dans le cadre de ce programme;
- Réserves – le ministère a simplifié les exigences de déclaration en 2002. Depuis 2002, l'examen des finances municipales exige que les municipalités fournissent une résolution du conseil précisant que les sommes du Fonds de réinvestissement communautaire seront affectées à des fins profitant aux contribuables locaux, avec documentation à l'appui fournie au ministère des Finances et au ministère des Affaires municipales et du Logement;
- Récupération des trop-payés – les municipalités ont été avisées qu'un rapprochement serait effectué pour 2001 et que le ministère des Finances comptait récupérer les trop-payés, le cas échéant;
- Communication de l'information en temps opportun – les municipalités ont été informées à l'automne 2001 du montant qui leur serait alloué en 2002 et le ministère continuera de communiquer ce renseignement aux municipalités avant le début de l'année civile;

- Nouvelles exigences de déclaration – notamment assurer la responsabilisation et éviter le chevauchement, réduire les formalités administratives et simplifier le processus de déclaration.

Pratiques exemplaires

De concert avec l'Association des municipalités de l'Ontario, le ministère des Affaires municipales et du Logement préconisera l'adoption de « pratiques exemplaires » par les municipalités.[56] Le ministère des Finances a expliqué que ces pratiques ont permis de réaliser des économies importantes. Elles comprennent notamment ce qui suit :[57]

- Accord d'achats et de services en commun – cette approche a permis le partage de services de conseillers en matériel informatique et logiciels et de réaliser ainsi des économies (partage d'un logiciel d'une administration régionale avec une ville);
- Programme de concurrence dirigée – le secteur public assurera une vérification permanente de l'efficience des fournisseurs du secteur privé en s'inspirant des normes d'efficience applicables aux services. Dans le cadre de ce programme, le personnel des municipalités participe aux appels d'offres de contrats de service faisant ainsi concurrence aux autres fournisseurs de services.

Nouveau financement et planification des activités

En résumé, le ministère a souligné que le maintien de la stabilité était un sujet de préoccupation important au palier municipal. Il fallait entre autres éviter de modifier les programmes entièrement transférés et le niveau des montants transférés (p. ex. la marge d'impôt scolaire sur les biens résidentiels) et conserver la prime du Fonds de réinvestissement communautaire et l'aide complémentaire.[58] L'annonce faite par la province sur le financement du transport en commun, par exemple, prévoyait une prime de 14,5 millions de dollars pour le transport en commun, qui profitait à toutes les municipalités.[59]

Le Comité s'est informé des plans à long terme du ministère pour le Fonds de réinvestissement communautaire. Le ministère a expliqué que les programmes provinciaux font l'objet d'un examen annuel dans le cadre de l'établissement des plans d'activités; si les municipalités veulent opter pour un autre modèle, il sera étudié. Le ministère a fait remarquer que différentes solutions de rechange au Fonds de réinvestissement communautaire avaient été examinées dans le cadre de l'examen pour atteindre l'équilibre (p. ex. une subvention de péréquation).[60]

3.5. Prime du Fonds de réinvestissement communautaire et aide complémentaire

Le financement total octroyé dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire au cours de l'exercice 2000-2001 s'élevait à 561 millions de dollars, somme répartie entre versements et prime du Fonds de réinvestissement communautaire et aide complémentaire. L'objet de la prime est de faire en sorte

que tous les contribuables municipaux bénéficient de la décision provinciale de financer la moitié des coûts du remaniement des services locaux associés aux programmes d'ambulances terrestres et de santé publique.

À la suite du transfert, les municipalités devaient assumer la totalité des coûts de ces programmes. Toutefois, lorsque la province a décidé de partager ces coûts à parts égales, cette décision a eu pour effet de réduire les coûts admissibles du remaniement des services locaux et, par conséquent, les droits des municipalités au Fonds de réinvestissement communautaire. La prime a été créée pour compenser 15 % de cette perte de financement. Quant à l'aide complémentaire, elle a été instaurée en 2000 pour offrir un soutien supplémentaire aux municipalités à faible capacité d'imposition.

Le vérificateur est arrivé à la conclusion que la documentation fournie par le ministère ne justifiait ni le versement de la prime ni celle de l'aide complémentaire et a recommandé que le ministère examine à intervalles réguliers la prime et l'aide complémentaire octroyées dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire pour s'assurer que ces composantes répondent aux objectifs du gouvernement.

Audiences du Comité

Financement complémentaire pour les municipalités

Le ministère a déclaré que les coûts municipaux du remaniement des services locaux ont diminué et que la province octroie des fonds supplémentaires sous la forme d'initiatives de restructuration et de financement complémentaire.[61] Cette aide comprend un montant d'environ 62 millions de dollars qui s'ajoute au financement prévu afin de répondre à d'autres priorités du gouvernement qui ont un rapport avec le Fonds de réinvestissement communautaire, mais qui n'en font pas strictement partie.[62] Les sources de financement comprennent ce qui suit :[63]

- Prime du Fonds de réinvestissement communautaire de 21 millions de dollars – pour le partage à parts égales entre la province et les municipalités des coûts des programmes d'ambulances terrestres et de santé publique;
- Aide complémentaire – octroyée aux municipalités ayant une assiette fiscale relativement faible (grande proportion d'exploitations agricoles ou forestières, ou peu de biens commerciaux et industriels, lesquels en général sont assujettis à des taux d'imposition plus élevés);
- Financement de transition – pour la restructuration des services locaux;
- Fonds pour circonstances particulières – en vigueur en 1998 et 1999 pour aider les municipalités à réaliser des gains de rendement dans le cadre du remaniement des services locaux au cours de la période de transition;
- Fonds de restructuration des municipalités – créé pour aider les municipalités qui se sont restructurées en vertu des dispositions de la *Loi sur les économies et la restructuration*, et visant 75 % des dépenses municipales associées à la restructuration;

- Transfert de la responsabilité de routes provinciales – 385 millions de dollars pour le transfert d'un certain nombre de routes provinciales;
- Allocation et aide à l'entretien – 50 millions de dollars au titre d'une aide sur trois ans pour la réfection de ponts;
- Fonds de restructuration – fonds de restructuration pour les dépenses en immobilisations et de fonctionnement des municipalités (transport, logements à but non lucratif et projets de réseau d'adduction d'eau et d'égouts);
- Fonds de restructuration pour les dépenses en immobilisations et de fonctionnement des municipalités – 183 millions de dollars pour les immobilisations relatives au transport.

Niveau de service et niveaux de compensation

Le ministère tiendra compte des budgets approuvés lorsqu'il y a changement dans le niveau de service offert par une municipalité, qu'il s'agisse d'une augmentation ou d'une diminution des niveaux de services transférés à une municipalité (p. ex. le budget du ministère de la Santé pour la santé publique et les ambulances terrestres). Dans le cas des services policiers, le financement repose sur les coûts réels. Pour ce qui est du logement social, jusqu'au moment du transfert le ministère s'en remettait aux chiffres fournis par le ministère des Affaires municipales et du Logement.[64]

Recommandation du Comité

Le Comité convient avec le vérificateur que le ministère doit examiner à intervalles réguliers la prime et l'aide complémentaire octroyées dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire pour s'assurer que les objectifs du gouvernement sont atteints. L'établissement de calendriers permettrait d'assurer l'exécution régulière de ces examens.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

5. **Le ministère des Finances doit établir des calendriers prévoyant l'examen à intervalles réguliers de la prime et de l'aide complémentaire octroyées dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire. Cet examen servirait à déterminer s'il est nécessaire de maintenir la prime et l'aide complémentaire pour assurer la non-incidence sur les recettes et, par ailleurs, s'il faut accorder cette prime et cette aide aux municipalités dont la marge fiscale dépasse les coûts rattachés au remaniement des services locaux.**

4. ADMINISTRATION DES PROGRAMMES

4.1. Surveillance des municipalités

Le financement du Fonds de réinvestissement communautaire a été octroyé sans condition aux municipalités jusqu'en mars 2000, lorsque de nouvelles exigences

de déclaration pour le Fonds de réinvestissement communautaire ont été imposées aux municipalités, notamment la transmission :

- de renseignements sur les taux d'imposition locaux;
- de rapports sur les fins auxquelles ont servi les montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire ou les fins auxquelles les municipalités comptaient les utiliser;
- de documents à l'appui de l'affectation des sommes du Fonds de réinvestissement communautaire à la réduction des impôts locaux (exigibles pour l'année d'imposition en cours).

Le vérificateur est arrivé à la conclusion qu'il fallait renforcer la surveillance dans ces domaines. Même si le ministère avait obtenu l'assurance des conseils municipaux que le financement reçu du Fonds de réinvestissement communautaire n'avait pas été affecté à une réserve, le vérificateur a relevé d'autres lacunes sur les plans suivants :

- l'utilisation des sommes du Fonds de réinvestissement communautaire pendant l'exercice en cours;
- l'augmentation des taux d'imposition entre 1999 et 2000;
- l'examen des municipalités qui bénéficiaient de gains inespérés.

D'après l'Association des municipalités de l'Ontario, les municipalités considèrent que certaines des nouvelles conditions qui leur sont imposées sont discutables. Plus précisément, l'exigence voulant que les municipalités n'affectent pas aux réserves municipales les montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire a eu, selon elles, un effet négatif sur l'autonomie locale et sur la planification et la gestion financières à ce niveau.

Si le Fonds de réinvestissement communautaire est maintenu sous sa forme actuelle, le vérificateur a recommandé que le ministère prenne les mesures nécessaires pour déterminer si les municipalités respectent les exigences du programme. Afin qu'il n'y ait pas de répercussions négatives sur la planification budgétaire municipale, le ministère doit en outre collaborer avec les municipalités et avec le ministère des Affaires municipales et du Logement pour déterminer s'il serait pertinent de permettre aux municipalités d'affecter les montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire aux réserves municipales et, le cas échéant, dans quelles circonstances elles pourraient le faire.

Le ministère a reconnu dans sa réponse au rapport de vérification qu'il est important de surveiller si les municipalités utilisent les subventions du Fonds de réinvestissement communautaire conformément aux objectifs de la province. Par ailleurs, le ministère a souligné qu'il est nécessaire de respecter l'autonomie des municipalités et de ne pas restreindre leurs décisions budgétaires.

Audiences du Comité

Augmentations d'impôts

Le vérificateur a indiqué dans son rapport que 245 municipalités avaient augmenté leurs taux d'imposition entre 1999 et 2000, de l'ordre de 0,1 % à 49,4 %, soit une augmentation moyenne de 6 %. Seulement 43 municipalités ont fourni des détails sur ces augmentations.

En juin 2000, le ministère a demandé aux municipalités de fournir des renseignements détaillés sur les augmentations de taux récentes, accompagnés des documents à l'appui.[65] La province voulait ainsi déterminer, en partie, s'il existait des facteurs systémiques contribuant à faire augmenter le fardeau fiscal dans certaines régions.[66]

Incidence des réformes de l'imposition foncière

Les réformes provinciales de l'imposition foncière ont eu des répercussions à cette époque sur le fardeau fiscal des catégories individuelles de biens fonciers. Dans les municipalités où la charge fiscale des catégories de biens commerciaux était excessive, on a décidé que la municipalité devait se limiter aux mesures visant à répartir le fardeau de façon plus équitable entre les catégories de biens. Dans certains cas, les municipalités ont dû hausser les impôts prélevés sur les maisons unifamiliales et les édifices à logements multiples pour augmenter leurs recettes.[67]

Le Comité s'est interrogé sur l'effet qu'a eu sur les municipalités la décision de la province de geler les impôts prélevés sur les biens industriels et commerciaux, décision qui a incité les municipalités à augmenter les taux d'imposition des autres catégories de biens. D'après le ministère, les municipalités dans lesquelles les taux d'imposition des biens commerciaux et industriels sont excessivement élevés ne peuvent pas hausser davantage ces impôts et doivent se tourner du côté du secteur résidentiel pour accroître leurs recettes.[68]

Le ministère a indiqué que certaines municipalités parviennent progressivement à un plus grand équilibre entre les catégories de biens en recourant à divers mécanismes pour établir les taux d'imposition.[69] En fait, il y a deux mécanismes en cours : la capacité d'augmenter encore les taux d'imposition des biens industriels et commerciaux, pourvu que les taux progressent vers la « fourchette d'équité », et pour les municipalités ayant des taux excessivement élevés pour ces catégories (au-dessus de la moyenne provinciale), l'impossibilité de les augmenter avant d'avoir atteint la moyenne provinciale.[70]

Surveillance financière

Le vérificateur a abordé des questions d'administration financière touchant le fonctionnement du Fonds de réinvestissement communautaire sur le plan de la conformité des municipalités aux exigences du programme. Plus précisément, le vérificateur a recommandé de prendre les mesures suivantes pour garantir que les municipalités respectent les principes du Fonds de réinvestissement communautaire qui s'appliquent à l'affectation appropriée des sommes provenant du fonds :

- obtenir des explications sur toutes les augmentations d'impôt;
- examiner les soldes de l'encaisse et des fonds de roulement des municipalités afin de s'assurer que les montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire sont affectés aux fins prévues par le gouvernement;
- effectuer un suivi auprès de toutes les municipalités qui ont déclaré des augmentations d'impôts entre 1999 et 2000 pour connaître les raisons de ces augmentations;
- assurer la gestion adéquate des gains inespérés (p. ex., vérifier si les municipalités qui bénéficient de gains inespérés en font profiter les contribuables);
- déterminer s'il serait pertinent de permettre aux municipalités d'affecter les montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire aux réserves municipales et, le cas échéant, dans quelles circonstances elles pourraient le faire.

Le ministère a tenu compte de la nécessité de traiter plus rapidement l'information municipale pour établir les droits au Fonds de réinvestissement communautaire. Conformément à ce qui est mentionné précédemment dans ce rapport, ceci est essentiel pour l'établissement des budgets. Les municipalités ont été informées à l'automne 2001 des montants qu'elles toucheraient en 2002 dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire.[71] Si les coûts du remaniement des services locaux diminuent à la suite du rapprochement, la province récupérera les trop-payés au premier trimestre de 2003.[72]

Responsabilité des municipalités en matière de déclaration

La province a établi un seuil d'admissibilité au Fonds de réinvestissement communautaire, fondé sur les objectifs initiaux de réduction des dépenses. Il s'agit de planchers et le ministère s'attend à ce que les municipalités dépassent ces niveaux minimums et disposent ainsi de fonds supplémentaires pour de nouvelles priorités, par exemple, des réductions d'impôts.[73] Les conditions qui ont été établies pour recevoir l'aide annuelle du Fonds de réinvestissement communautaire s'accompagnent des responsabilités municipales suivantes :[74]

- soumettre au ministère des Affaires municipales et du Logement une résolution du conseil précisant l'intention de la municipalité d'affecter les montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire à des fins profitant aux contribuables et d'accepter ces montants conformément aux modalités établies;
- transmettre les rapports d'information financière de 2001 dans le délai prévu par le ministère des Affaires municipales et du Logement et faire parvenir le règlement sur les taux d'imposition à la date prévue.

Le ministère a expliqué que certains changements exigent une résolution du conseil précisant que les fonds sont affectés à des fins profitant aux contribuables locaux. Les municipalités sont tenues de fournir au ministère des explications et un examen détaillés des dépense municipales.[75] Tant le ministère des Finances

que le ministère des Affaires municipales et du Logement passent en revue ces dépenses.[76]

Recommandation du Comité

Bien que les audiences aient porté principalement sur les augmentations d'impôts, les questions connexes abordées par le vérificateur provincial nécessitent un examen plus approfondi. Le Comité est arrivé à la conclusion que des précisions s'imposent sur l'affectation des sommes provenant du Fonds de réinvestissement communautaire, sur la justification des augmentations ou des diminutions d'impôts, sur la gestion des gains inespérés et sur l'affectation aux réserves municipales des montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

6. **Le ministère des Finances doit élaborer des procédures administratives pour gérer et surveiller l'affectation des sommes provenant du Fonds de réinvestissement communautaire. Il faut en outre établir des protocoles pour les augmentations et les diminutions d'impôts municipaux, pour la gestion des gains inespérés et pour l'affectation aux réserves municipales des montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire.**

4.2. Montants versés en trop par le ministère

Le ministère a effectué des rapprochements en fin d'exercice pour comparer les coûts réels et prévus du remaniement des services locaux. Dans les cas où les rapprochements ont révélé que les coûts réels étaient inférieurs aux coûts prévus, les municipalités ont été autorisées à conserver les fonds reçus en trop, lesquels ont atteint 98 millions de dollars au cours des trois dernières années. Eu égard au principe d'économie, le vérificateur a conclu que le ministère doit envisager de récupérer les trop-payés. Dans le cas contraire, il doit élaborer une stratégie pour réduire ces cas au minimum (p. ex. en rajustant à la baisse les prévisions des coûts des programmes du remaniement des services locaux ou en retenant une partie des versements jusqu'à l'établissement des coûts réels).

Afin que les versements du Fonds de réinvestissement communautaire soient effectués dans l'esprit du principe d'économie, le vérificateur a recommandé que le ministère, dans le cadre de son examen, envisage de récupérer les trop-payés du Fonds de réinvestissement communautaire ou élabore une stratégie visant à réduire ces cas au minimum.

D'après le Bureau du vérificateur, 311 municipalités ont reçu en trop 46,8 millions de dollars en 1998, tandis que 411 municipalités recevaient en trop 46,6 millions de dollars en 1999. En 2000, les trop-payés ont baissé à 6,1 millions de dollars. En 1998 et 1999, le ministère des Finances a utilisé les prévisions de coûts du remaniement des services locaux préparées par les ministères qui continuaient d'administrer les programmes visés par le remaniement des services locaux, pour déterminer les versements préalables du

Fonds de réinvestissement communautaire. En 2000 et 2001, le ministère a commencé à utiliser les chiffres réels de l'année précédente pour calculer les versements estimatifs du Fonds de réinvestissement communautaire, ce qui explique la diminution importante des trop-payés en 2000.

Audiences du Comité

Pratique de partage des coûts uniforme

Le Comité a remarqué que 72 municipalités disposaient d'une marge d'impôt scolaire sur les biens résidentiels qui était supérieure à leurs coûts bruts rattachés au remaniement des services locaux et qu'elles profitaient de la marge fiscale.[77] Cette situation découle du fait que le ministère ne peut pas modifier le niveau de partage des coûts en fonction de la marge d'impôt scolaire sur les biens résidentiels puisqu'il ne dispose pas des renseignements nécessaires à l'avance. Néanmoins, l'élaboration d'une « pratique de partage des coûts uniforme » pour les différents services constitue un objectif du programme.[78]

Le Comité s'est informé du suivi effectué par le ministère auprès des municipalités au sujet de la marge fiscale.[79] La question est de savoir si la province effectuerait un rapprochement des municipalités avantagées et désavantagées au moyen d'un mécanisme d'ajustement des coûts et montants transférés.[80] Le vérificateur a expliqué que ces fonds, dans le cas des municipalités avantagées, profiteraient aux contribuables et, par conséquent, ne seraient pas affectés à un usage ultérieur, possiblement à une réserve.[81]

Coûts nets du remaniement des services locaux

Le ministère a indiqué que les coûts nets du remaniement des services locaux de 468 municipalités sont plus élevés que leur marge d'impôt scolaire sur les biens résidentiels et que ces municipalités reçoivent des sommes du Fonds de réinvestissement communautaire pour combler l'écart.[82] Certaines municipalités atteignent l'objectif de réduction des dépenses, mais sont tout de même admissibles au financement du Fonds de réinvestissement communautaire, tandis que d'autres n'ont pas besoin du financement de ce programme pour assurer la non-incidence du remaniement sur leurs recettes.[83]

Conformément à ce qui est mentionné dans ce rapport, la question qui importe au Comité est de savoir si la situation financière de certaines municipalités s'est dégradée dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire.[84] Le personnel du Bureau du vérificateur a répondu que ceci dépend de l'interprétation des objectifs de réduction des dépenses :

> Si l'on suppose que les objectifs de réduction des dépenses font partie de l'équation, alors toutes les municipalités ont été amenées au point de non-incidence sur les recettes. Si l'on n'est pas d'accord avec cet argument, il s'ensuit que chaque municipalité qui s'est vu imposer un objectif de réduction des dépenses est

> désavantagée dans une certaine mesure. Tout dépend de la façon dont on interprète cette information…[85]

Recommandation du Comité

Versements du Fonds de réinvestissement communautaire

Le ministère a répondu en 2001 qu'il envisagerait d'apporter des changements à ses procédures administratives pour réduire au minimum les trop-payés. Il a indiqué par ailleurs qu'il faudra tenir compte de la capacité d'imposition des municipalités et des répercussions financières de toute modification de ces procédures pour 2002.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

7. **Le ministère des Finances doit apporter des changements à ses procédures pour prévenir le versement de trop-payés aux municipalités par la province.**

5. Liste des recommandations du Comité

1. **Le ministère des Finances doit adopter des indicateurs de rendement pour évaluer la réalisation de l'objectif de non-incidence sur les recettes pour chaque municipalité dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire.**
2. **Le ministère des Finances doit évaluer les répercussions financières du remaniement des services locaux sur la situation financière de la province et des municipalités depuis la mise en œuvre du remaniement jusqu'à la fin de l'exercice 2001-2002.**
3. **Le ministère des Finances doit évaluer tous les ans les besoins en matière de prestation de services et la capacité d'imposition de chaque municipalité aux fins du calcul de l'aide financière octroyée dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire.**
4. **Le ministère des Finances doit faire rapport au Comité permanent des comptes publics de l'effet des mesures d'économie de coûts prises pour assurer la prestation des services municipaux et de l'évolution des impôts municipaux pour chaque municipalité. Le ministère doit examiner le cas des municipalités qui n'ont pas réalisé d'économies de coûts et qui ont augmenté les impôts.**
5. **Le ministère des Finances doit établir des calendriers prévoyant l'examen à intervalles réguliers de la prime et de l'aide complémentaire octroyées dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire. Cet examen servirait à déterminer s'il est nécessaire de maintenir la prime et l'aide complémentaire pour assurer la non-incidence sur les recettes et, par ailleurs, s'il faut accorder cette**

prime et cette aide aux municipalités dont la marge fiscale dépasse les coûts rattachés au remaniement des services locaux.

6. **Le ministère des Finances doit élaborer des procédures administratives pour gérer et surveiller l'affectation des sommes provenant du Fonds de réinvestissement communautaire. Il faut en outre établir des protocoles pour les augmentations et les diminutions d'impôts municipaux, pour la gestion des gains inespérés et pour l'affectation aux réserves municipales des montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire.**

7. **Le ministère des Finances doit apporter des changements à ses procédures pour prévenir le versement de trop-payés aux municipalités par la province.**